

ECLI	ECLI:NL:RVS:2024:3023
Datum uitspraak	24 juli 2024
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 september 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Ooststellingwerf een aanvraag van [appellante] om tegemoetkoming in planschade ingewilligd, de tegemoetkoming op een bedrag van € 4.325,00 vastgesteld, te vermeerderen met wettelijke rente vanaf 12 januari 2021 tot de dag van betaling, en bepaald dat het door [appellante] voor de behandeling van de aanvraag betaalde drempelbedrag van € 300,00 wordt teruggestort

Volledige tekst

202300357/1/A2

Datum uitspraak: 24 juli 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend in Ravenswoud, gemeente Ooststellingwerf,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 14 december 2022 in zaak nr. 22/1164 in het geding tussen:

[belanghebbenden] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [belanghebbende])

en

het college van burgemeester en wethouders van Ooststellingwerf.

Procesverloop

Bij besluit van 28 september 2021 heeft het college een aanvraag van [appellante] om tegemoetkoming in planschade ingewilligd, de tegemoetkoming op een bedrag van € 4.325,00 vastgesteld, te vermeerderen met wettelijke rente vanaf 12 januari 2021 tot de dag van betaling, en bepaald dat het door [appellante] voor de behandeling van de aanvraag betaalde drempelbedrag van € 300,00 wordt teruggestort.

Bij besluit van 1 februari 2022 heeft het college het door [belanghebbende] daartegen

gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 december 2022 heeft de rechtbank het door [belanghebbende] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 1 februari 2022 vernietigd, het besluit van 28 september 2021 herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats komt van het vernietigde besluit.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

[belanghebbende] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 juli 2024, waar [appellante], bijgestaan door mr. B.M.C.F. de Groen, advocaat te Breda, en [belanghebbende], bijgestaan door mr. T.A.P. Langhout, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellante] is sinds 26 april 2016 eigenaar van de woning aan de [locatie A] te Ravenswoud (hierna: de onroerende zaak). [appellante] heeft de onroerende zaak op 23 februari 2016 gekocht.

2. Bij besluit van 28 januari 2019 heeft het college aan [belanghebbende] een omgevingsvergunning in afwijking van de toepasselijke beheersverordening verleend ten behoeve van de bouw van een woning met bijgebouw op het perceel aan de [locatie B] te Ravenswoud (hierna: het perceel). [belanghebbende] heeft met de gemeente Ooststellingwerf een overeenkomst als bedoeld in artikel 6.4a van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) gesloten, waarbij hij zich heeft verbonden om eventuele door het college toe te kennen tegemoetkomingen in planschade als gevolg van de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor zijn rekening te nemen.

aanvraag om tegemoetkoming in planschade

3. Op 12 januari 2021 heeft [appellante] het college verzocht om tegemoetkoming in de schade die zij in de vorm van waardevermindering van de onroerende zaak heeft geleden door de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning.

overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

4. Op 1 januari 2024 is de Wro ingetrokken en is de Omgevingswet in werking getreden. In artikel 4.18 van de Invoeringswet Omgevingswet heeft de wetgever regels van overgangsrecht gegeven voor een verzoek om vergoeding van schade die is geleden door de inwerkingtreding van een besluit als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wro. In het derde lid is bepaald dat het oude recht van toepassing blijft op het verzoek om schadevergoeding tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt en, bij toewijzing van het verzoek, de toegewezen schadevergoeding volledig is betaald.

De door [appellante] in de aanvraag van 12 januari 2021 aangewezen oorzaak van de gestelde schade is een besluit als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wro. Dat betekent dat in dit geval de Wro, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

besluit van 28 september 2021

5. Het college heeft aan het besluit van 28 september 2021 een advies van de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ) ten grondslag gelegd. In dat advies is onder meer het volgende vermeld.

planologische verslechtering

5.1. De SAOZ heeft een vergelijking gemaakt tussen de planologische mogelijkheden van het perceel onder het regime van de omgevingsvergunning en het daaraan voorafgaande planologische regime van de bij raadsbesluit van 20 mei 2014 vastgestelde beheersverordening. Uit deze vergelijking is de conclusie getrokken dat [appellante] door de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning in een nadeliger planologische positie is komen te verkeren. De nadelen bestaan uit een vermindering van het (uit)zicht, een verandering van de omgevingskarakteristiek, een beperkte vermindering van de privacy en een beperkte toename van hinder, waaronder verkeershinder.

schadetaxatie

5.2. Op basis van de conclusie van de planologische vergelijking heeft een taxatie van de waarde van de onroerende zaak plaatsgevonden. Volgens de taxatie is deze waarde als gevolg van de planologische verslechtering ten tijde van de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning op 12 maart 2019 gedaald van € 272.500,00 naar € 260.000,00 en heeft [appellante] een schade van € 12.500,00 geleden.

voorzienbaarheid van de schade

5.3. Volgens de SAOZ was de planologische verandering op de dag van de aankoop van de onroerende zaak door [appellante] op 23 februari 2016 niet voorzienbaar op basis van een van overheidswege openbaar bekend gemaakt ruimtelijk beleidsvoornemen en is er geen aanleiding om de schade voor haar rekening te laten.

In een e-mail van 21 maart 2021 heeft [belanghebbende] aangevoerd dat het college op 10 mei 2011 en 25 september 2012 heeft besloten medewerking te verlenen aan woningbouw op het perceel en dat [appellante] had kunnen weten dat er een woning op het perceel zou kunnen komen te staan. Naar aanleiding van deze stelling heeft de gemeente de SAOZ medegedeeld dat na de beslissing van 25 september 2012 geen bestemmingsplanprocedure is gestart en geen omgevingsvergunning is aangevraagd en dat zij hierover ook geen documenten heeft gepubliceerd.

tegemoetkoming in planschade

5.4. In dit geval bestaat, gelet op (de rechtspraak van de Afdeling over) artikel 6.2, eerste lid, van de Wro, aanleiding om een deel van de schade, gelijk aan 3 procent van de waarde van de onroerende zaak op 12 maart 2019 onder het oude planologische regime, voor rekening van [appellante] te laten. Deze drempel van 3 procent is gelijk aan € 8.175,00, waardoor voor [appellante] een tegemoetkoming in planschade van € 4.325,00 resteert, aldus de SAOZ.

besluit op bezwaar van 1 februari 2022

6. In het bezwaarschrift heeft [belanghebbende] zich onder meer op het standpunt gesteld dat de voor [appellante] nadelige planologische ontwikkeling op het perceel wel degelijk voorzienbaar was op de dag van de aankoop van de onroerende zaak op 23 februari 2016 en dat de schade daarom redelijkerwijs voor haar rekening behoort te blijven.

In het besluit van 1 februari 2022, gelezen in samenhang met het advies van de gemeentelijke bezwaarschriftencommissie van 13 december 2021, heeft het college in reactie op het standpunt van [belanghebbende] aangevoerd dat, gelet op de vaste rechtspraak van de Afdeling, een planologische ontwikkeling uitsluitend voorzienbaar is, indien deze blijkt uit een concreet ruimtelijk beleidsvoornemen dat openbaar is gemaakt. Dat

het college op 10 mei 2011 de beslissing heeft genomen om in principe medewerking te verlenen als een aanvraag om een vergunning voor het bouwen van een woning op het perceel wordt ingediend, is geen reden voor het maken van een uitzondering op deze regel, aldus het college.

aangevallen uitspraak

7. Naar aanleiding van het door [belanghebbende] tegen het besluit van 28 september 2021 ingestelde beroep heeft de rechtbank onder meer het volgende overwogen.

8. Ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak door [appellante] was er geen concreet beleidsvoornemen van overheidswege tot wijziging van de planologische situatie op het perceel bekendgemaakt. Dat neemt niet weg dat [appellante] destijds wist dat op het perceel woningbouw zou kunnen plaatsvinden. [belanghebbende] heeft schriftelijke verklaringen overgelegd ter onderbouwing van de stelling dat het perceel in die periode te koop stond voor woningbouw en dat [appellante] dit wist. Sterker nog, [belanghebbende] heeft gemotiveerd en onweersproken gesteld dat [appellante] voorafgaand aan de koop van de onroerende zaak zelf heeft geprobeerd om het perceel te kopen om daar een woning te bouwen, maar dat zij de financiering daarvoor niet heeft rond gekregen.

Gelet op het voorgaande kon en moest [appellante] bij de aankoop van de onroerende zaak rekening houden met de kans op woningbouw op het perceel. Zij wordt daarom geacht om de eventuele gevolgen daarvan voor de waarde van de onroerende zaak - en dus de schade - bij haar beslissing tot aankoop te hebben betrokken. Hieruit volgt dat het college de aanvraag om tegemoetkoming in planschade had moeten afwijzen, omdat de schade voorzienbaar was, als bedoeld in artikel 6.3, aanhef en onder a, van de Wro, en niet voor tegemoetkoming in aanmerking komt. Daarom is een bespreking van de overige beroepsgronden van [belanghebbende] (over de deugdelijkheid van de planvergelijking en over de omvang van het normale maatschappelijke risico) niet nodig, aldus de rechtbank.

hoger beroep

9. [appellante] is het niet eens met het oordeel van de rechtbank. Zij betoogt dat de door de rechtbank gevolgde stellingen van [belanghebbende] op niets zijn gebaseerd. Zij was niet in staat om het perceel te kopen en heeft dat ook nooit geprobeerd. Zij heeft hierover ook nooit informatie gehad. De rechtbank is uitgegaan van onjuiste informatie. Verder kan een planologische ontwikkeling slechts voorzienbaar zijn op grond van beleid dat voor een ieder kenbaar is. Persoonlijke omstandigheden en kennis van bouwplannen, brieven gericht aan individuen en de enkele stelling van een makelaar zijn daarvoor onvoldoende, aldus [appellante].

oordeel van de Afdeling over het hoger beroep

9.1. De Afdeling zal hierna eerst ingaan op het toetsingskader. Vervolgens zal zij het betoog van [appellante] bespreken en afsluiten met een conclusie.

toetsingskader

9.2. De voorzienbaarheid van een planologische wijziging wordt beoordeeld aan de hand van het antwoord op de vraag of ten tijde van de investeringsbeslissing, bijvoorbeeld ten tijde van de aankoop van de desbetreffende 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.

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 desbetreffende onroerende zaak te hebben aanvaard. Vergelijk in dit verband de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2582).

9.3. Met voorzienbaarheid wordt in beginsel bedoeld op objectieve voorzienbaarheid, dat wil zeggen: voorzienbaarheid op basis van een concreet beleidsvoornemen dat openbaar is gemaakt. Niet vereist is dat het bewustzijn van het risico ook daadwerkelijk bij de koper aanwezig was. Indien geen sprake is van een openbaar gemaakt concreet beleidsvoornemen, dan is in beginsel geen sprake van voorzienbaarheid. Dat neemt niet weg dat specifieke persoonlijke omstandigheden, waardoor de koper feitelijk op de hoogte was van de komende planologische ontwikkeling en dus sprake was van subjectieve voorzienbaarheid, in voorkomende gevallen een rol kunnen spelen.

toepassing op dit geval

9.4. Uit de door [belanghebbende] overgelegde stukken blijkt dat het college op 11 mei 2011 en 25 september 2012 de beslissing heeft genomen in principe planologische medewerking te verlenen aan woningbouw op het perceel. Dit is een concreet beleidsvoornemen in de zin van de rechtspraak van de Afdeling. Uit de rechtspraak volgt dat voor het aannemen van voorzienbaarheid niet vereist is dat het beleidsvoornemen een formele status heeft. Zie bijvoorbeeld rechtsoverweging 5.23 van de hiervoor genoemde overzichtsuitspraak.

9.5. 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. Vergelijk rechtsoverweging 5.26 van de overzichtsuitspraak. Niet in geschil is dat openbaarmaking van de beslissingen van 11 mei 2011 en 25 september 2012, als bedoeld in deze rechtsoverweging, ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak door [appellante] op 23 februari 2016 niet had plaatsgevonden.

9.6. [belanghebbende] heeft zich op het standpunt gesteld dat [appellante] voorafgaand aan de aankoop van de onroerende zaak op de hoogte was van het beleidsvoornemen. Ter toelichting hiervan heeft hij in het beroepschrift verwezen naar een schriftelijke verklaring van de eigenaar van de woning aan de Meester Lokstraat 48b (hierna: de buurvrouw) en naar een e-mailbericht van een makelaar van 7 oktober 2021. In de schriftelijke uiteenzetting in hoger beroep heeft hij tevens verwezen naar informatie op de website van Funda, publicaties en advertenties in de dorpskrant en de persoonlijke situatie van [appellante]. Volgens [belanghebbende] was de planologische ontwikkeling op basis van deze feiten en omstandigheden ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak voor [appellante] voorzienbaar, ondanks dat het beleidsvoornemen niet was gepubliceerd, zodat de schade voor haar rekening blijft.

9.7. De Afdeling zal hierna antwoord geven op de vraag of de door [belanghebbende] bedoelde feiten en omstandigheden tot het oordeel leiden dat in dit geval sprake is van subjectieve voorzienbaarheid. Dat, zoals [belanghebbende] op de zitting van de Afdeling heeft benadrukt, [appellante] in beroep geen gebruik heeft gemaakt van de gelegenheid om een reactie op het beroepschrift in te dienen en vervolgens ook niet op de zitting van de rechtbank is verschenen, betekent niet dat [appellante] het door de rechtbank gegeven antwoord op die vraag in hoger beroep niet meer ter discussie kan stellen.

9.8. In haar verklaring heeft de buurvrouw vermeld dat zij voorafgaand aan de aankoop van

haar woning, die op 26 maart 2015 heeft plaatsgevonden, meerdere gesprekken met de makelaar heeft gevoerd, waarbij zij onder andere te horen heeft gekregen dat er toestemming was voor het bouwen van twee woningen op het perceel. Ook heeft de buurvrouw in deze verklaring vermeld dat zij [appellante] begin 2016 een rondleiding door haar woning heeft gegeven, dat daarbij het destijds te koop staande perceel ter sprake is gekomen en dat [appellante] heeft gezegd dat het voor haar niet financieel haalbaar was om daarop iets te bouwen.

Indien uit deze verklaring volgt dat de buurvrouw via de makelaar wist van het beleidsvoornemen, of er in elk geval van uit ging dat de gemeente toestemming had gegeven voor woningbouw op het perceel, volgt hieruit niet dat zij [appellante] daarvan op de hoogte heeft gesteld tijdens de rondleiding door haar woning. Indien [appellante] tijdens de rondleiding tegen de buurvrouw heeft gezegd dat het voor haar niet financieel haalbaar was om te bouwen op het perceel, brengt ook dat nog niet met zich dat [appellante] wist van het beleidsvoornemen. Niet duidelijk is in welke context over het perceel is gesproken. Op de zitting van de Afdeling heeft [appellante] de juistheid van de verklaring van de buurvrouw weersproken.

9.9. In het e-mailbericht van de makelaar is vermeld dat het perceel te koop was ten behoeve van woningbouw, dat dit door middel van makelaarsborden in het perceel kenbaar was en dat duidelijk was wat de beoogde bestemming van het perceel zou worden.

Vaststaat dat het perceel een agrarische bestemming had. Dat de makelaar, al dan niet op basis van het beleidsvoornemen, dacht dat het perceel vroeg of laat een bestemming voor wonen zou krijgen, wil nog niet zeggen dat bij een ander, zoals [appellante], dezelfde gedachte zou opkomen. Verder is niet aangetoond dat uit de makelaarsborden was af te leiden dat het perceel specifiek ten behoeve van woningbouw te koop is gezet. Ook was niet uit te sluiten dat de verkoper speculeerde op toekomstige planologische ontwikkelingen. Uit de gestelde tekoopstelling van het perceel voor woningbouw volgt niet dat [appellante] wist dat er een beleidsvoornemen was om woningbouw mogelijk te maken. Uit het e-mailbericht van de makelaar valt ook niet af te leiden dat zij dat wist.

9.10. In de door [belanghebbende] overgelegde gegevens van de website van Funda is bij de nadere omschrijving van het perceel onder andere vermeld dat de gemeente Ooststellingwerf bereid is medewerking te verlenen aan de totstandkoming van een bestemmingsplan (woonbestemming).

[belanghebbende] heeft echter niet aannemelijk gemaakt dat [appellante] voorafgaand aan de aankoop van de onroerende zaak kennis heeft genomen van deze informatie.

9.11. Dat, zoals [belanghebbende] in de schriftelijke uiteenzetting heeft gesteld, in de huis-aan-huis verspreide dorpskrant meerdere malen over ontwikkelingen aan de Meester Lokstraat is gepubliceerd, neemt niet weg dat in de door [belanghebbende] overgelegde publicaties - daargelaten of [appellante] daarvan kennis heeft genomen - niets is vermeld over een beleidsvoornemen tot woningbouw op het perceel. Dat [appellante], zoals [belanghebbende] verder heeft gesteld, al langere tijd inwoner van Ravenswoud is, brengt niet met zich dat zij op de hoogte was van dat beleidsvoornemen.

9.12. Naar het oordeel van de Afdeling is, gelet op het voorgaande, niet buiten twijfel dat [appellante] ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak wist van het beleidsvoornemen. Dat betekent dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij destijds rekening moest houden met de kans op woningbouw op het perceel en dat het college de aanvraag om tegemoetkoming in planschade had moeten afwijzen op de grond

dat de door [appellante] geleden schade voorzienbaar was.
Het betoog slaagt.

conclusie

10. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling hierna een oordeel geven over het door [belanghebbende] tegen het besluit van 1 februari 2022 ingestelde beroep, voor zover dat nog nodig is na het oordeel van de Afdeling over het hoger beroep.

beroep

11. [belanghebbende] is het niet eens met de ongegrondverklaring van het tegen het besluit van 28 september 2021 gemaakte bezwaar. Hij voert aan dat het college de ernst van de planologische verslechtering heeft overschat en dat het college bovendien heeft miskend dat het, bij het vaststellen van de omvang van het normale maatschappelijke risico, een drempel had mogen hanteren van 5 procent van de waarde van de onroerende zaak, onmiddellijk voorafgaande aan de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning.

oordeel van de Afdeling over het beroep

11.1. De Afdeling zal hierna ingaan op de beroepsgronden van [belanghebbende] en afsluiten met een conclusie.

planologische verslechtering

11.2. 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 een zekere grenzende waarschijnlijkheid is uitgesloten, bestaat aanleiding voor afwijking van dit uitgangspunt.

11.3. 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 Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voor de wettelijk adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. Indien een partij concrete aanknopingspunten naar voren heeft gebracht 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, 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.

11.4. In het bezwaarschrift heeft [belanghebbende] zich op het standpunt gesteld dat de SAOZ de planologische nadelen van de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning heeft overschat. In een nader advies van 29 oktober 2021 heeft de SAOZ hier op verzoek van het college een reactie op gegeven. Uit deze reactie volgt dat de SAOZ vindt dat het standpunt van [belanghebbende] is gebaseerd op een te ruime invulling van de bebouwingsopties van het oude planologische regime. In het beroepschrift is, ter

onderbouwing van de betoog over de planvergelijking, slechts verwezen naar het bezwaarschrift en geen inhoudelijke reactie op het nader advies van de SAOZ gegeven.

11.5. Dat tussen [belanghebbende] en de SAOZ een verschil van inzicht bestaat over de waardering van de uit de planologische vergelijking voortvloeiende nadelen, betekent niet dat hij aannemelijk heeft gemaakt dat het onderzoek van de SAOZ onzorgvuldig of onvolledig is, noch dat zij de verkeerde conclusies uit de vergelijking heeft getrokken. Uit het betoog blijkt niet van concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van de vergelijking. Het college mocht het advies van de SAOZ op dit punt aan de besluitvorming ten grondslag leggen.

Het betoog slaagt niet.

omvang van het normale maatschappelijke risico

11.6. 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 van de 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, alsmede aan de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.

11.7. Indien de desbetreffende planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen ligt, 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.

11.8. 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.

11.9. Uit de rechtspraak 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.

11.10. 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.

11.11. Niet in geschil is dat het realiseren van een woning op het aan de rand van de bebouwde kom gelegen perceel op zichzelf een normale maatschappelijke ontwikkeling is.

11.12. In het advies van de SAOZ is vermeld dat de nieuwe ontwikkeling, gezien de aard en omvang ervan, gedeeltelijk paste in de ruimtelijke structuur van de omgeving. De woning paste als zodanig bij de ten zuiden en ten oosten van het perceel bestaande lintbebouwing. De woning is afwijkend ten opzichte van het agrarische gebied en de maatvoering van de woning is enigszins afwijkend van de bestaande bebouwing.

Verder is in het advies vermeld dat uit de stukken niet is komen vast te staan dat de ontwikkeling paste binnen het gedurende een reeks van jaren door de gemeente gevoerde ruimtelijke beleid.

11.13. In het beroepsschrift heeft [belanghebbende], in reactie op dat tweede punt, onder meer het volgende aangevoerd. Op 19 april 2011 heeft de gemeenteraad het Woonplan 2011-2020 (hierna: het Woonplan) vastgesteld. In de ruimtelijke onderbouwing bij de omgevingsvergunning is over het Woonplan vermeld dat in het uitvoeringsprogramma bij het Woonplan expliciet rekening is gehouden met de bouw van een woning binnen het projectgebied. Verder heeft het college op 10 mei 2011 al besloten om in principe planologische medewerking te verlenen aan de bouw van twee woningen ter plaatse.

11.14. [belanghebbende] heeft (het uitvoeringsprogramma bij) het Woonplan niet overgelegd ter onderbouwing van zijn standpunt dat de ontwikkeling paste binnen het gedurende een reeks van jaren door de gemeente gevoerde ruimtelijke beleid. In de beslissing van 25 september 2012 is vermeld dat de locatie aan de Meester Lokstraat tussen [huisnummer] en [huisnummer] (blok van twee woningen) en de locatie aan de hoek van de Meester Lokstraat en de Compagnonsweg (toevoeging van drie woningen) in het bij het Woonplan behorende uitvoeringsprogramma is genoemd, maar dat de locatie van het perceel daarin niet is opgenomen. Dat het college bij beslissing van 25 september 2012 en, daaraan voorafgaand, bij beslissing van 10 mei 2011 heeft bepaald dat het in principe medewerking zal verlenen als een aanvraag ingediend om vergunning voor woningbouw op het perceel wordt ingediend, neemt niet weg dat, naar niet in geschil is, deze principebeslissingen niet openbaar zijn gemaakt. Daarom bestaat geen grond voor het oordeel dat [appellante] op basis van deze principebeslissingen rekening had kunnen houden met de ontwikkeling op het perceel in de zin dat deze ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag.

11.15. Uit het vorenstaande volgt dat het college voldoende draagkrachtig heeft gemotiveerd dat, in het kader van het vaststellen van de omvang van het normale maatschappelijke risico, in dit geval geen aanleiding bestaat voor het toepassen van een drempel van 5 procent van de waarde van de onroerende zaak, onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning. Zelfs indien, zoals [belanghebbende] in beroep heeft aangevoerd, de

ontwikkeling op het perceel naar haar aard en omvang geheel paste in de ruimtelijke structuur van de omgeving, laat dat immers onverlet dat de ontwikkeling niet paste in het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijk beleid. Dat betekent, gelet op de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 3 november 2021, dat de drempel niet hoger kan zijn dan 3 procent.

Het betoog slaagt niet.

conclusie

12. Het beroep is ongegrond.

proceskosten

13. Het college moet de proceskosten van [appellante] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 14 december 2020 in zaak nr. 22/1164;

III. verklaart het door [belanghebbenden] bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep ongegrond;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Ooststellingwerf tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Meierijstad aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 274,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Willems, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. V.V. Essenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.R. Hazen, griffier.

w.g. Willems
voorzitter

w.g. Hazen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 juli 2024

452