

TBR 2013/188

**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 18-9-2013, No. 201211480/1/A2, LJN: ECLI:NL:RVS:2013:1159 (Planschade Westervoort)**

Mr. R.W.L. Loeb, mr. J.A.W. Scholten-Hinlopen, mr. J.C. Kranenburg.

**Wro: art. 6.1, lid 1 en lid 2, onderdeel a, art. 6.3, aanhef en onder a**

**Planschade. Actieve risicoaanvaarding. Voorzienbaarheid. Concrete beleidsvoornemens. Belanghebbenden waren bij koop op de hoogte van de plannen van verkoper voor de ontwikkeling van een nabijgelegen woonwijk. Belanghebbenden hebben de consequenties van het realiseren van die plannen bij hun besluit tot aankoop betrokken en in de koopovereenkomst aanvaard. Het ontbreken van van overheidswege bekend gemaakte concrete beleidsvoornemens doet daar niet aan af. Het verzoek om vergoeding van planschade is terecht afgewezen:**

**Met gastnoot H.P. Wiersema<sup>[1]</sup>, Red.**

*Overwegingen*

1. Ingevolge artikel 6.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) kennen burgemeester en wethouders 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.

Ingevolge het tweede lid, aanhef onder a, is een bepaling van een bestemmingsplan een oorzaak, als bedoeld in het eerste lid.

Ingevolge artikel 6.3, aanhef en onder a, betrekken burgemeester en wethouders met betrekking tot de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade in ieder geval de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak bij hun beslissing op de aanvraag.

2. Op 30 december 1998 heeft appellant de woning op het perceel aan de (...) te Westervoort (hierna: de woning) van de maatschap (hierna: de maatschap) gekocht. Aan het afgewezen verzoek van 15 februari 2010 heeft hij ten grondslag gelegd dat het bestemmingsplan 'Beekenoord' (hierna: het nieuwe bestemmingsplan), dat op 17 september 2007 door de raad van de gemeente Westervoort is vastgesteld, woningbouw in een dichtbij de woning gelegen gebied (hierna: het plangebied) mogelijk heeft gemaakt en dit de waarde van de woning heeft verminderd.

3. Het college heeft voor het op de aanvraag te nemen besluit advies gevraagd aan het Kenniscentrum voor Overheid en Bestuur (hierna: KOB). In een advies van 16 november 2010 heeft het KOB een vergelijking gemaakt tussen de planologische mogelijkheden van het oude en het nieuwe planologische regime. Uit die vergelijking heeft het de conclusie getrokken dat appellant door het nieuwe bestemmingsplan in een nadeliger positie is komen te verkeren en schade lijdt. Het heeft geadviseerd dat die schade voor zijn rekening dient te worden gelaten, omdat hij van het voornemen van de maatschap om binnen afzienbare tijd woningbouw in het plangebied te realiseren wist, zodat de schade voorzienbaar was, toen hij de woning kocht. In artikel 19 van de koopovereenkomst is immers vermeld dat het de koper bekend is dat het in de directe nabijheid van de woning gelegen gebied bestemd is om in de nabije toekomst bebouwing ten behoeve van een woonwijk te realiseren en dat de koper alle consequenties aanvaardt welke de realisatie van de bouwplannen met zich brengt.

Het college heeft dit advies aan het besluit van 3 december 2010 ten grondslag gelegd.

4. Appellant betoogt dat de rechtbank, door onder verwijzing naar de koopovereenkomst te overwegen dat het college de aanvraag terecht heeft afgewezen, omdat de schade voorzienbaar was, als bedoeld in artikel 6.3, aanhef en onder a, van de Wro, heeft miskend dat om dat aan te mogen nemen vereist is dat er een concreet beleidsvoornemen van die strekking is dat openbaar is gemaakt en dat ontbreekt.

4.1. Niet in geschil is dat ten tijde van de aankoop door appellant van de woning geen concreet beleidsvoornemen van overheidswege tot wijziging van de planologische situatie in het plangebied was bekendgemaakt. Dat laat onverlet dat appellant, naar evenmin in geschil is, destijds op de hoogte was van de plannen van de maatschap om bebouwing ten behoeve van een woonwijk in het plangebied te realiseren en hij de consequenties van het realiseren van die plannen in de koopovereenkomst heeft aanvaard. Dit brengt mee dat appellant bij de aankoop van de woning rekening kon houden met woningbouw in de directe nabijheid van de woning en geacht moet worden eventuele gevolgen daarvan voor de waarde van de woning bij zijn besluit tot aankoop te hebben betrokken en de gestelde schade daarmee voor zijn rekening te hebben genomen. De rechtbank heeft voorts terecht en op juiste gronden overwogen dat de stelling van appellant dat ten tijde van de aankoop plannen voor de bouw van vrijstaande woningen bestonden en niet van de in het nieuwe bestemmingsplan voorziene aaneengesloten woningen, niet tot een ander oordeel kan leiden.

Het betoog faalt.

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding. (*Enz., enz., Red.*)

## Noot

1. Deze uitspraak is van belang voor de planschadepraktijk en meer specifiek voor het leerstuk van de actieve risicoaanvaarding. Uit de overwegingen van de Afdeling volgt, dat de voorzienbaarheid van een planologische ontwikkeling voor een belanghebbende kan volgen uit een overeenkomst tussen deze belanghebbende en een andere private partij, zonder dat ten tijde van het sluiten van de overeenkomst concrete beleidsvoornemens van overheidswege zijn bekendgemaakt met betrekking tot die ontwikkeling. De consequentie is dat de belanghebbende die naar aanleiding van de uiteindelijk gerealiseerde planologische ontwikkeling bij de gemeente een aanvraag indient voor planschadevergoeding, actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen. Deze benadering wijkt af van de gangbare opvatting in jurisprudentie en literatuur, waarin van overheidswege openbaar gemaakte concrete beleidsvoornemens op het moment van koop een voorwaarde zijn voor het aannemen van voorzienbaarheid. Hij past in de lijn dat de Afdeling strenger wordt bij de beoordeling of een verzoek om planschadevergoeding kan worden toegekend of dat deze voor rekening moet worden gelaten van de belanghebbende.

2. In december 1998 sluit belanghebbende een koopovereenkomst voor een woning in Westervoort. De verkoper heeft op dat moment plannen om een woonwijk te realiseren in het ten zuiden van de woning gelegen gebied 'Beekenoord'. Die plannen zijn onderwerp van gesprek bij de transactie en in de koopovereenkomst wordt het volgende beding opgenomen: 'Het is koper bekend dat het gebied gelegen in de directe nabijheid van het verkochte bestemd is om in de nabije toekomst bebouwing ten behoeve van een woonwijk te realiseren. Koper aanvaardt hierbij alle consequenties welke de realisatie van voornoemde bouwplannen met zich meebrengen.'<sup>[2]</sup>

Op het moment van koop heeft de gemeente Westervoort nog geen concrete beleidsvoornemens openbaar gemaakt met betrekking tot de bestemming van het gebied 'Beekenoord'. Op 17 september 2007 stelt de raad van Westervoort het bestemmingsplan 'Beekenoord' vast, dat in werking treedt op 22 mei 2008. Het bestemmingsplan voorziet in de realisatie van de woonwijk. De belanghebbende verzoekt het college van B&W op 15 februari 2010 om een tegemoetkoming in de schade die hij lijdt ten gevolge van dat bestemmingsplan.

Het verzoek om planschadevergoeding wordt afgewezen, ook in de daarop volgende beslissing op bezwaar. Het college stelt zich op het standpunt, dat de belanghebbende ten tijde van de aankoop bij de bepaling van zijn koopprijsbieding rekening heeft gehouden, dan wel heeft kunnen houden met de waarschijnlijkheid dat het gebied ten zuiden van de woning binnen afzienbare tijd na de aankoop voor woningbouw zou kunnen worden ontwikkeld.<sup>[3]</sup> De negatieve gevolgen van de planologische ontwikkeling dienen volgens het college in redelijkheid voor eigen rekening en risico te blijven van de belanghebbende. De Rechtbank Arnhem en de Afdeling saueren dit besluit tot afwijzing van het verzoek om planschadevergoeding. De Afdeling hecht daarbij aan de omstandigheid dat belanghebbende bij de koop op de hoogte was van de plannen van de verkoper. Hij heeft de consequenties van het realiseren van die plannen bij zijn besluit tot aankoop betrokken en in de koopovereenkomst aanvaard. Het ontbreken van 'van overheidswege bekend gemaakte concrete beleidsvoornemens' doet daar niet aan af.

3. Bij de beslissing op een aanvraag om toekenning van planschade, dient het college van burgemeester en wethouders in ieder geval te betrekken (i) de voorzienbaarheid van de schade, en (ii) de mogelijkheden van de aanvrager om de schade te voorkomen of te beperken.<sup>[4]</sup> Naar vaste jurisprudentie dient de voorzienbaarheid van een planologische wijziging te worden beoordeeld aan de hand van het antwoord op de vraag of 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, in welk geval de planschade voor zijn rekening dient te worden gelaten.<sup>[5]</sup> In de literatuur en in de jurisprudentie van de Afdeling is nader invulling gegeven aan dit criterium met de eis dat de voorzienbaarheid moet kunnen worden afgeleid uit een door het bevoegd gezag geautoriseerd openbaar stuk waarin de beoogde planologische ontwikkeling voldoende concrete vorm heeft gekregen.<sup>[6]</sup> Deze concrete beleidsvoornemens kunnen bijvoorbeeld zijn neergelegd in een voorontwerpbestemmingsplan, een aankondiging in de plantoelichting bij het oude bestemmingsplan en in een gemeentelijke beleidsnota ruimtelijke ordening.<sup>[7]</sup> In verschillende uitspraken van de Afdeling is in dat kader de volgende zin opgenomen: 'Om voorzienbaarheid te kunnen aannemen, is vereist dat er een concreet beleidsvoornemen is dat openbaar is gemaakt, niet dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft.'<sup>[8]</sup> (cursivering HPW)

De Afdeling lijkt in de hier besproken uitspraak afstand te nemen van de strenge eis van de concrete beleidsvoornemens. Veeleer kijkt de Afdeling naar de feitelijke mogelijkheden van de koper om rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen en die te verdisconteren in zijn besluit tot aankoop. De Afdeling overweegt het in deze uitspraak niet uitdrukkelijk, maar het achterliggende idee zou kunnen zijn dat de koper deze kennis heeft betrokken bij de onderhandelingen over de koopprijs van zijn woning. De Afdeling - in dezelfde meervoudige samenstelling - lijkt die uitleg in twee latere uitspraken

van 2 oktober 2013 te bevestigen: <sup>[9]</sup> '[...] omdat hij in dat geval geacht wordt de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling te hebben betrokken *bij het overeenkomen van de koopprijs*. Om voorzienbaarheid te kunnen aannemen, is *voldoende* dat er een concreet beleidsvoornemen is dat openbaar is gemaakt.' (cursivering HPW)

De Afdeling heeft het dus ook niet langer over *vereiste* concrete beleidsvoornemens, maar over concrete beleidsvoornemens als omstandigheid die voorzienbaarheid *voldoende* aannemelijk kunnen maken. Ik wijs er nog op dat in veel uitspraken van de Afdeling wordt gesproken van concrete beleidsvoornemens waarmee *rekening* moet worden gehouden. Een terminologie die naar mijn mening ook voldoende ruimte laat voor de benadering van de Afdeling in de hier behandelde uitspraak. <sup>[10]</sup>

Het kunnen betrekken van (negatieve) ontwikkelingen in de koopprijs, zou ook goed kunnen worden geschaard onder de tweede toetsingsgrond van artikel 6.3 Wro: 'de mogelijkheden van de aanvrager om de schade te voorkomen of te beperken'. Als dat de strekking is van de uitspraak, schurkt de Afdeling in dat geval wel dicht aan tegen de grenzen van het toelaatbare, door een ambtshalve aanvulling van de verweren van het college. <sup>[11]</sup>

4. De uitkomst in deze uitspraak is op het eerste gezicht bevredigend. De belanghebbende heeft in dit geval een overeenkomst gesloten waarin hij expliciet alle consequenties aanvaardt van de realisatie van de woonwijk. De clause is opgenomen in het belang van de verkoper, die toekomstige claims wil voorkomen. Aan een dergelijke toezegging van kopers hangt normaal gesproken een prijskaartje, bijvoorbeeld verlaging van de koopprijs of andere bedingen in het voordeel van koper. Als inderdaad de koopprijs is verlaagd naar aanleiding van dit beding, dan zou de koper van twee walletjes eten als hij ook nog aanspraak zou kunnen maken op planschadevergoeding. De eis van concrete beleidsvoornemens is voor die situatie naar mijn mening te star en leidt niet tot een rechtvaardige uitkomst.

Het is in de praktijk ook goed denkbaar dat een gemeente partij is bij een ontwikkelcombinatie of een ander belang heeft bij een ontwikkeling doordat zij bijvoorbeeld een grondpositie heeft in het plangebied. De gemeente zou met de ontwikkelaar kunnen afspreken dat zij alleen meewerkt aan het planologisch mogelijk maken van een project als de ontwikkelaar waarborgt dat geen planschadeclaims zullen worden ingediend, iets wat de ontwikkelaar kan bereiken door het opnemen van het hier besproken beding in overeenkomsten met (toekomstige) omwonenden. De nadelige gevolgen van de planologische ontwikkeling worden op die manier afgewenteld op de ontwikkelaar. Ik sluit ook niet uit dat de met omwonenden gesloten overeenkomsten in zo'n geval kunnen bijdragen aan de onderbouwing van de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. In de hier besproken uitspraak is overigens wel sprake van de bijzondere situatie dat de verkoper een grondpositie had op het perceel buiten het toekomstige plangebied, waardoor het ook mogelijk was (ver van tevoren) deze overeenkomst te sluiten. Dat zal niet altijd het geval zijn.

Het kan overigens nogal willekeurig zijn of een overeenkomst zoals die hier was gesloten boven tafel komt. Als de gemeente niet op de hoogte is van de overeenkomst en het daarin opgenomen beding, dan staat er weinig aan in de weg de planschade toe te kennen ook al is de schade al verdisconteerd in de koopprijs. Het is ook mogelijk dat het beding niet wordt geaccepteerd, maar de koopprijs wel wordt verlaagd wegens de voorzienbare ontwikkelingen. De koper kan het huis op zijn beurt ook weer verkopen zonder dit beding en er kan op dat moment nog steeds geen sprake zijn van concrete beleidsvoornemens. Van deze en andere interessante gevallen kan de nodige jurisprudentie worden verwacht.

5. Een te ruime uitleg van de hier behandelde uitspraak kan ook tot onwenselijke gevolgen leiden. Ik licht dit toe aan de hand van een casus die leidde tot de uitspraak van de Afdeling van 25 januari 2006. <sup>[12]</sup> Een woningbouwstichting had plannen voor het realiseren van een appartementengebouw naast een woning. Ten tijde van de aankoop van de woning waren nog geen concrete beleidsvoornemens openbaar gemaakt met betrekking tot de plannen, maar de koper had wel een maquette gezien van het appartementengebouw die bij de woningbouwstichting aanwezig was. De Afdeling nam daar geen voorzienbaarheid aan omdat geen sprake was van concrete beleidsvoornemens. Zou dit op grond van de hier behandelde uitspraak anders uitpakken? De vraag kan worden gesteld of een maquette ook voldoende aanleiding kan zijn voor een redelijk denkend en handelend koper om rekening te houden met de mogelijkheid van verwezenlijking van een negatieve ontwikkeling en of van hem kan worden verwacht dit te betrekken bij het overeenkomen van de koopprijs. Dat de verkoper in het gegeven voorbeeld niet de woningbouwstichting met bouwplannen was, lijkt daar niet op voorhand aan in de weg te staan. Toekomstige ontwikkelingen kunnen echter blijken uit een veelheid van bronnen, zoals verkoopfolders, krantenberichten en uitlatingen van bestuurders. In principe zou uit al deze bronnen informatie kunnen voortvloeien die *kan* worden betrokken in prijsonderhandelingen bij de koop van onroerende goederen. Een ruime uitleg van de in deze uitspraak gehanteerde benadering van voorzienbaarheid, kan er toe leiden dat de koper rekening moet houden met zulke bronnen. Daarbij is nog wel de vraag of op de koper een *onderzoeksplicht* rust ten aanzien van deze bronnen of dat die plicht beperkt blijft tot de concrete beleidsvoornemens.

De Afdeling zal in de hier geannoteerde uitspraak met name belang hebben gehecht aan de omstandigheid dat sprake was van een overeenkomst waarin de koper kennelijk op de hoogte was (gebracht) van de ontwikkelingen en die uitdrukkelijk had aanvaard. Een sterker bewijs van actieve risicoaanvaarding kan ik mij moeilijk indenken.

H.P. Wiersema

- 
- 1 Harald Wiersema is advocaat bij NautaDutilh te Amsterdam.
  - 2 Zie de uitspraak in eerste aanleg van Rb. Arnhem 30 oktober 2012 ([ECLI:NL:RBARN:2012:2316](#)).
  - 3 Zie de uitspraak in eerste aanleg van Rb. Arnhem 30 oktober 2012 ([ECLI:NL:RBARN:2012:2316](#)).
  - 4 Art. 6.3 Wro.
  - 5 Bijv. ABRvS 31 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:544](#) en ABRvS 2 december 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BK5084](#).
  - 6 Zie bijv. P.J.J. van Buuren c.s., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 299; W. Dijkshoorn, *Planschaderecht en privaatrechtelijk schadevergoedingsrecht* (diss.) BJu 2011, p. 114 en voetnoot 40; A.W. Klaassen, *Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2010, p. 283-284; J.W. van Zundert c.s., *Tekst & Commentaar Ruimtelijk Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 197; J.W. van Zundert, 'Hoofdlijnen en trends planschadejurisprudentie', *O&A* 2010/62.
  - 7 Zie bijv. A.W. Klaassen, *Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2010, p. 283-284, en de daar genoemde jurisprudentie.
  - 8 Bijv. ABRvS 5 juni 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:CA2092](#).
  - 9 ABRvS 2 oktober, [ECLI:NL:RVS:2013:1381](#) (*Planschade Zederik I*); ABRvS 2 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1408](#) (*Planschade Zederik II*).
  - 10 De term 'vereist' duikt pas voor het eerst op in een uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2011 ([ECLI:NL:RVS:2011:BT7442](#)). De terminologie 'rekening houden met' werd al eerder gehanteerd (zie reeds ABRvS 28 maart 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BA1682](#)), maar ook recentelijk nog (ABRvS 31 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:544](#)).
  - 11 Op grond van artikel 8:69, tweede lid, Awb, vult de bestuursrechter ambtshalve de rechtsgronden van het beroep aan. Die verplichting strekt niet tot aanvulling van de motivering van het in beroep bestreden besluit; zie bijv. P.J.J. van Buuren en T.C. Borman, *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 734; PG Awb II, p. 463-464 (memorie van antwoord II).
  - 12 ABRvS 25 januari 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AV0284](#).