

## BR 2014/73: Nadeelcompensatie bij permanente schade als gevolg van kustversterkingsmaatregelen

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Instantie:</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	<b>Datum:</b>	9 april 2014
<b>Magistraten:</b>	Mrs. Th. G. Drupsteen, J.A.W. Scholten-Hinloopen en N. Verheij	<b>Zaaknr:</b>	201211639/1/A2
<b>Conclusie:</b>	-		
<b>Noot:</b>	I.P.A. van Heijst <sup>[1]</sup>	<b>Roepnaam:</b>	-
<b>Brondocumenten:</b>	ECLI:NL:RVS:2014:1198, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 09-04-2014		

**Wetgeving:** Artikel 27 Keur Rijnland 2006

**Brondocument:** ABRvS, 09-04-2014, nr 201211639/1/A2

### Essentie

Nadeelcompensatie bij permanente schade als gevolg van kustversterkingsmaatregelen

### Samenvatting

In een eerdere tussenuitspraak heeft de Afdeling reeds overwogen dat de uitvoering van werkzaamheden ten behoeve van een goede en veilige kustverdediging als een normale maatschappelijke ontwikkeling in het algemeen belang moet worden beschouwd. De vraag of de gevolgen van een overheidshandelen al dan niet buiten het normale maatschappelijke risico vallen, moeten echter worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval, waaronder (ook) de omvang van de schade. Van een boven het normaal maatschappelijk risico uitstrijkend nadeel kan sprake zijn als een maatregel weliswaar als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, maar een individueel belang tengevolge van een zodanige maatregel zodanig zwaar wordt getroffen, dat het uit die maatregel voortvloeiende nadeel redelijkerwijs niet ten laste van de betrokkenen dient te blijven.

In deze einduitspraak overweegt de Afdeling dat een verzoek om nadeelcompensatie in verband met de uitvoering van kustversterkingswerkzaamheden niet beoordeeld moeten worden op basis van een planologische vergelijking, maar op basis van een vergelijking tussen de feitelijke situaties met en zonder de uitvoering van het kustversterkingsplan.

De beoordeling van de vraag of de geleden schade behoort tot het normaal maatschappelijk risico is in de eerste plaats aan het bestuursorgaan. De bestuursrechter toetst de besluitvorming op rechtmatigheid bij de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico is het met het oog op de uniformiteit en de voorspelbaarheid van de eventuele vergoeding van schade aanvaardbaar dat het bestuursorgaan werkt met een vaste drempel. Naarmate een bestuursorgaan echter een hoger percentage als drempel hanteert, geldt dat er zwaardere eisen aan de motivering worden gesteld.

In dit geval is voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de door het waterschap gehanteerde drempel van 10% van de schade uitgangspunt dat de uitvoering van de kustversterkingswerkzaamheden een normale maatschappelijke ontwikkeling in het algemeen belang is, en voorts dat de ligging van de appartementen op de eerste verdieping van een gebouw dat vlak bij de duinen ligt, tot een verhoogde kans leidt tot het ontstaan van uitzichtschade als gevolg van kustversterkingswerkzaamheden. In dit geval is de waardedaling van de appartementen door het waterschap vastgesteld op 10%. Daarmee is volgens de Afdeling sprake van een zware schade, die niet in zijn geheel kan worden aangemerkt als behorend tot het normaal maatschappelijk risico van de

appartementseigenaren. De Afdeling stelt de drempel vervolgens zelf vast en zoekt daarvoor aansluiting bij de in artikel 6.2 Wro neergelegde drempel van 2% van de waarde. Die drempel geldt echter ongeacht de vraag of de schadeveroorzakende planologische maatregel als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt. Nu de kustversterkingswerkzaamheden als een normale maatschappelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt en de appartementen door hun locatie en ligging op de eerste verdieping een grotere kans op het ontstaan van schade hadden, ligt het volgens de Afdeling in de rede om voor deze appartementen een drempel van 5% waardevermindering te hanteren. De Afdeling kent vervolgens aan de appartementseigenaren een vergoeding toe van de resterende 5% waardevermindering.

## Partij(en)

---

Uitspraak op de hoger beroepen van:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Noordwijk en de erven [appellante C],

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 7 november 2012 in zaken nrs. 12/1886, 12/1898 en 12/1945 in het geding tussen:

[appellant A], [appellant B] en erven [appellante C]

en

het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap van Rijnland.

## Uitspraak

---

### Overwegingen

1. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat de uitvoering van werkzaamheden ten behoeve van een goede en veilige kustverdediging als een normale maatschappelijke ontwikkeling in het algemeen belang moet worden beschouwd. De vraag of de gevolgen van een overheidshandeling al dan niet buiten het normale maatschappelijke risico vallen, moet echter worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval, waaronder de omvang van de schade. Van een boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgend nadeel kan sprake zijn als een maatregel weliswaar als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, maar een individueel belang ten gevolge van een zodanige maatregel zodanig zwaar wordt getroffen, dat het uit die maatregel voortvloeiende nadeel redelijkerwijs niet ten laste van de betrokkenen dient te blijven. In dit verband is van belang dat uit het door [appellant A], [appellant B] en [appellante C] bij de aanvragen gevoegde taxatierapport blijkt dat de relatieve omvang van de waardevermindering van de appartementen respectievelijk 17,4%, 17,8% en 18,3% bedraagt. Het college heeft in navolging van het advies van de schadecommissie de omvang van de waardevermindering ten onrechte niet betrokken bij de vraag of de door de kustversterkingswerkzaamheden veroorzaakte schade binnen het normaal maatschappelijk risico valt. Het college dient de besluiten van 19 januari 2012 nader te motiveren dan wel nieuwe besluiten te nemen.
2. Het college heeft de besluiten van 19 januari 2012 onder verwijzing naar adviezen van de adviescommissie nadeelcompensatie Hoogheemraadschap van Rijnland nader gemotiveerd en de afwijzing van de verzoeken om nadeelcompensatie gehandhaafd.  
In de adviezen is allereerst uiteengezet dat [appellant A], [appellant B] en [appellante C] ten tijde van de aankoop van de appartementen op grond van de toen geldende bestemmingsplannen Noordboulevards en Buitengebied rekening dienden te houden met de mogelijkheid van ophoging van het strand en bestaande duinen en overigens ook met andere belemmeringen van het uitzicht en de privacy. Volgens de adviescommissie heeft de realisering van de kustversterking in vergelijking met de meest ongunstige invulling van het ten tijde van de aankoop ter plaatse geldende planologische regime niet tot een waardedaling van de appartementen van [appellant A], [appellant B] en [appellante C] geleid.  
Subsidiair is in de adviezen uiteengezet dat indien alleen wordt gekeken naar de feitelijke invloed van de

kustversterkingswerkzaamheden op de waarde van de appartementen, de waardedaling 10% van de waarde van de appartementen onmiddellijk vóór het in werking treden van het kustversterkingsplan bedraagt. De omvang van de schade kan volgens de adviescommissie niet geacht worden het normaal maatschappelijk risico te overstijgen. Daarbij is in aanmerking genomen dat de uitvoering van de onderhavige werkzaamheden ten behoeve van een goede en veilige kustverdediging als een normale maatschappelijke ontwikkeling in het algemeen belang moet worden beschouwd. Voor de uitvoering van het kustversterkingsplan is niet rechtstreeks een inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht of het exclusieve gebruiksrecht van [appellant A], [appellant B] en [appellante C]. Ook kunnen zij geen aanspraak maken op een vrij blijvend uitzicht op de Noordzee en het strand. Al deze omstandigheden in aanmerking nemend, acht de adviescommissie een drempel van 10% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, in de rede liggen. Voorts heeft de adviescommissie overwogen dat voor zover een waardevermindering van 10% geacht moet worden het normaal maatschappelijk risico te overstijgen, de schade desalniettemin voor rekening van [appellant A], [appellant B] en [appellante C] kan worden gelaten wegens actieve risicoaanvaarding. Zij hadden ten tijde van de aankoop van de appartementen rekening kunnen houden met de mogelijkheid van ophoging van het strand en de duinen, aldus de adviescommissie.

3. [appellant A], [appellant B] en de erven [appellante C] betogen dat het college zich in navolging van de adviescommissie ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat zij geen schade hebben geleden. Daartoe stellen zij dat zij ten tijde van de aankoop van hun appartementen niet uit konden gaan van de, wat betreft uitzicht, meest ongunstige invulling van bebouwingsmogelijkheden en gebruiksmogelijkheden van het direct vóór de uitvoering van de werkzaamheden geldende planologische regime, omdat in het bestemmingsplan in het geheel geen grenzen zijn gesteld aan de inrichting van de kustverdediging. Daarnaast betogen zij dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat een schade van 10% van de waarde van de appartementen voorafgaande aan de schadeveroorzakende gebeurtenis niet boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt. Ook heeft de adviescommissie miskend dat de uitvoering van het kustversterkingsplan in september 2007 tot april/mei 2008 niet voorzienbaar kan worden geacht. Ten tijde van de aankoop van de appartementen was deze vorm van kustversterking niet in concrete beleidsdocumenten neergelegd en ook niet anderszins kenbaar.
- 3.1. Het college heeft de aanvragen om nadeelcompensatie behandeld op grond van de Verordening Schadevergoeding Rijnland 2005. Deze verordening biedt een regeling voor de behandeling en beoordeling van de op het rechtsbeginsel van gelijkheid voor de openbare lasten gebaseerde verzoeken om schadevergoeding. Niet voor vergoeding komt in aanmerking schade die valt binnen het normaal maatschappelijk risico. Uit de tussenuitspraak volgt dat de omstandigheid dat de schade het gevolg is van een normale maatschappelijke ontwikkeling, niet betekent dat de schade reeds daarom binnen het normaal maatschappelijk risico valt. Het college dient te beoordelen in hoeverre de omvang van de door de kustversterkingswerkzaamheden veroorzaakte waardevermindering van de appartementen buiten het normaal maatschappelijk risico valt en voor vergoeding in aanmerking komt. Het college heeft hieraan een onjuiste uitvoering gegeven in zoverre het zich op het standpunt stelt dat het niet aan die beoordeling toe komt. Volgens het college passen de kustversterkingswerkzaamheden binnen de maximale mogelijkheden van het geldende planologische regime en zijn [appellant A], [appellant B] en de erven [appellante C] derhalve niet in een nadeliger positie komen te verkeren, omdat een planologische verslechtering zich niet voor heeft gedaan. Anders dan het college betoogt, hanteert het een onjuiste vergelijkingsmaatstaf. Voor de beoordeling van een verzoek om nadeelcompensatie op grond van de verordening dient een vergelijking te worden gemaakt tussen de feitelijke situaties met en zonder de uitvoering van het kustversterkingsplan. Een planologische vergelijking ligt in dit geval niet in de rede voor de beoordeling van de vraag of er schade is geleden. Daarbij komt dat in het bestemmingsplan in het geheel geen grenzen aan de breedte of lengte van een kustversterkingswerk zijn gesteld, zodat de door de adviescommissie voorgestane planologische vergelijking tussen de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan en het kustversterkingsplan niet goed mogelijk is en bovendien altijd tot de conclusie zou leiden dat een nadeliger situatie zich niet voordoet. Het betoog slaagt.
- 3.2. Het college heeft subsidiair aan de afwijzing ten grondslag gelegd dat de werkzaamheden hebben geleid tot een feitelijke waardevermindering van 10%. Deze schade behoort volgens het college tot het normaal

maatschappelijk risico.

Anders dan [appellant A], [appellant B] en de erven [appellante C] betogen, mocht het college uitgaan van een waardevermindering van 10%. In de adviezen is aangegeven dat in de bij de aanvragen gevoegde taxatierapporten van Y.M. Segaar genoemde marktwaarden van de appartementen voor de peildatum niet onredelijk zijn. De marktwaarden van de appartementen van [appellant A], [appellant B] en [appellante C] per half april 2007, onmiddellijk vóór het in werking treden van het kustversterkingsplan en de daaropvolgende uitvoering ervan, bedragen respectievelijk € 560.000,00, € 575.000,00 en € 530.000,00. Gelet op de geringe verschillen met de taxaties van Y.M. Segaar heeft het college op de adviezen af kunnen gaan. Over de beoordeling van de waardevermindering is in het advies vermeld dat deskundigen referentieobjecten met en zonder zeezicht hebben vergeleken. Uit het vergelijkende marktonderzoek blijkt dat er significante verschillen zijn tussen transactiepreizen van appartementen met en zonder zeezicht. Ook wordt de transactieprijs sterk beïnvloed door de woonlaag waarop het appartement zich bevindt. Dit beeld wordt bevestigd door de verkoopprijzen van nieuwbouwappartementen in het complex Residence Zee & Duin in Noordwijk. Daarnaast is bij de bepaling van de waardedaling rekening gehouden met de belemmerende werking van de feitelijk aanwezige infrastructuur in de directe nabijheid van de appartementen en met natuurlijke wijzigingen in de duinstructuur, nu de appartementen zich op de eerste woonlaag bevinden.

De waardevermindering van de appartementen is in het advies gesteld op 10% van de marktwaarden van de appartementen per april 2007.

Anders dan [appellant A], [appellant B] en de erven [appellante C] betogen, mocht het college in navolging van het advies uitgaan van een waardevermindering van 10%. Dat volgens Y.M. Segaar de relatieve omvang van de waardevermindering van de appartementen respectievelijk 17,4%, 17,8% en 18,3% bedraagt, is onvoldoende voor het oordeel dat het advies op dit punt niet deugdelijk is. Evenmin vormt het ontbreken van een taxatierapport met een handtekening van een taxateur voldoende grond voor het oordeel dat de waardevermindering niet door middel van een vergelijkend marktonderzoek mocht worden vastgesteld. Het betoog treft in zoverre geen doel.

**3.3.** Naar aanleiding van het betoog van [appellant A], [appellant B] en [appellante C] dat het college voor de beantwoording van de vraag of de schade buiten het normaal maatschappelijk risico valt, niet een drempel van 10% van de waarde van de appartementen onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade, heeft mogen hanteren, wordt het volgende overwogen.

**3.3.1.** Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 5 december 2012 in zaak nr. 201112232/1/A2, is de vaststelling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico in de eerste plaats aan het bestuursorgaan. Dit komt daarbij beoordelingsvrijheid toe. Het bestuursorgaan zal zijn vaststelling naar behoren moeten onderbouwen. De bestuursrechter toetst de besluitvorming op rechtmatigheid en daarmee dus ook aan het égalité-beginsel.

In beginsel is het met het oog op de uniformiteit en de voorspelbaarheid van de eventuele vergoeding van schade aanvaardbaar dat het bestuursorgaan bij het normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico werkt met een vaste drempel. Dat komt de rechtszekerheid ten goede, nu de vraag of schade buiten het normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico valt daarmee aanstonds eenvoudig kan worden beantwoord. Het bestuursorgaan zal, als daartoe op grond van de door de benadeelde verschaftte gegevens aanleiding bestaat, moeten beoordelen of deze drempel ook onverkort toepassing kan vinden in de omstandigheden van het geval. Naarmate een bestuursorgaan een hoger percentage als drempel hanteert, geldt dat er zwaardere eisen aan de motivering worden gesteld (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 30 mei 2012 in zaak nr. 201104496/T1/A2).

**3.3.2.** De vraag of schade tot het normale maatschappelijke risico behoort, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde 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. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde beleid past. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de

onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.

3.3.3 In dit geval is voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een drempel van 10% uitgangspunt dat, zoals de Afdeling in de tussenuitspraak heeft overwogen, de uitvoering van de kustversterkingswerkzaamheden ten behoeve van een goede en veilige kustverdediging als een normale maatschappelijke ontwikkeling in het algemeen belang moet worden beschouwd. Door de duinuitbreiding en verhoging is het zicht op het strand vanuit de appartementen nagenoeg geheel verloren gegaan. Ook is het zicht op de branding bij vloed en bij een smalle branding verloren gegaan. De aard van de schade, uitzichtschade die zich manifesteert in waardevermindering van de appartementen, staat op zich niet aan toepassing van een drempel in de weg. De ligging van de appartementen op de eerste verdieping van een gebouw dat vlak bij de duinen ligt, leidt tot een verhoogde kans op het ontstaan van uitzichtschade als gevolg van kustversterkingswerkzaamheden. Anders dan het college betoogt, is dit onvoldoende reden om een hoge drempel van 10% te hanteren. Een waardedaling van 10% is zware schade en kan niet als behorend tot het normaal maatschappelijk risico worden aangemerkt. Anders dan het college betoogt, kan deze schade evenmin voor rekening van [appellant A], [appellant B] en de erven [appellante C] blijven op de grond dat zij het risico daarvan hebben aanvaard. Ten tijde van de aankoop van de appartementen door [appellant A], [appellant B] en [appellante C] was het op grond van het bestemmingsplan niet voorzienbaar dat een dijk in het duin, een verhoging tot negen meter boven NAP, zou worden aangelegd. Evenmin konden [appellant A], [appellant B] en [appellante C] deze ontwikkeling op grond van concrete beleidsdocumenten, waarin invulling wordt gegeven aan de bestemming 'kustverdediging', of op grond van andere informatie voorzien.

Het betoog slaagt.

4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen de besluiten van 19 januari 2012 gegrond verklaren en deze besluiten vernietigen.

De Afdeling ziet aanleiding met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb, zoals dit luidde ten tijde van belang, zelf in de zaak te voorzien. Uit de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2013 in zaak nr. 201207118/1/A2 volgt dat aansluiting kan worden gezocht bij de in artikel 6.2 Wro neergelegde ondergrens voor de bepaling van de vergoedbaarheid van de schade, nu ook dat stelsel berust op het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten en de aard van de toegebrachte schade overeenkomstig is. In artikel 6.2, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening is een drempel van 2% neergelegd. Deze drempel is een minimum-forfait, dat geldt voor alle gevallen waarin is verzocht om vergoeding van indirecte planschade in de vorm van waardevermindering, ongeacht de vraag of de beweerdelijke schadeveroorzakende planologische maatregel als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt. Uit de tussenuitspraak volgt dat de kustversterkingswerkzaamheden als een normale maatschappelijke ontwikkeling moeten worden aangemerkt. Onder 3.3.3 is overwogen dat [appellant A], [appellant B] en [appellante C] een grotere kans op het ontstaan van schade hadden wegens de locatie van de appartementen en de ligging van de appartementen op de eerste verdieping. Gelet hierop ligt het in de rede een drempel van 5% te hanteren. Het college dient aan [appellant A], [appellant B] en de erven [appellante C] respectievelijk alsnog € 28.000,00, € 28.750,00 en € 26.500,00, vermeerderd met de wettelijke rente vanaf 27 november 2008, de dag waarop het college de aanvragen heeft ontvangen, tot aan de dag van algehele voldoening, te betalen. De besluiten van 23 juni 2011 worden herroepen. De Afdeling zal tevens bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten.

(...)

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 7 november 2012 in zaken nrs. 12/1886, 12/1898 en 12/1945;
- III. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen tegen de besluiten van 19 januari 2012, kenmerken 11.26409, 11.26408 en 11.26406 gegrond;
- IV. vernietigt deze besluiten;

## Noot

---

**Auteur:** I.P.A. van Heijst<sup>[1.]</sup>

1. In deze zaak geeft de Afdeling – in vervolg op een tussenuitspraak van 3 juli 2013 – voor de praktijk belangrijke aanwijzingen hoe (permanente) schade bij rechtmatige overheidswerken moet worden beoordeeld, en hoe daarbij het normaal maatschappelijk risico van degene die schade lijdt moet worden verdisconteerd.
2. De zaak betrof drie appartementen op de eerste verdieping van een appartementencomplex aan de Noordzeestraat in Noordwijk. Vanuit deze appartementen bestond een vrij uitzicht over zee en branding. Het waterschap (het Hoogheemraadschap van Rijnland) had in 2007 en 2008 ter uitvoering van een zogenoemd kustversterkingsplan versterkingsmaatregelen uitgevoerd. Ter hoogte van het appartementencomplex is daarbij het duin verstevigd met beton en met enkele meters verhoogd, waardoor het uitzicht vanuit de drie appartementen verloren is gegaan. De eigenaren verzochten het waterschap om vergoeding van de waardevermindering van hun appartementen, die volgens een taxatie van hun makelaar plm. 18% van de waarde bedroeg.  
Voor schade als gevolg van een dergelijk kustversterkingsplan voorzag de Keur van het waterschap in een schadevergoedingsregeling op basis van het egalitébeginsel. Het waterschap had de verzoeken om schadevergoeding (nadeelcompensatie) echter afgewezen omdat naar haar oordeel de kustversterkingswerkzaamheden als een normale maatschappelijke ontwikkeling moeten worden aangemerkt, en een verhoging van het duin ook overigens in de lijn der verwachtingen lag omdat die verhoging in het ter plaatse geldende bestemmingsplan al mogelijk was. Na een vergeefs beroep bij de rechtbank stelden de appartementseigenaren hoger beroep in, en bestreden dat de waardevermindering van hun appartementen binnen hun normaal maatschappelijk risico viel.
3. De Afdeling had op 3 juli 2013 al een tussenuitspraak in deze zaak gedaan (ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:163, *M en R* 2014/5). In die uitspraak oordeelde de Afdeling dat de uitvoering van kustversterkingswerkzaamheden binnen de mogelijkheden van het ter plaatse geldende bestemmingsplan in beginsel als een normale maatschappelijke ontwikkeling in het algemeen belang moet worden beschouwd. Maar de Afdeling benadrukte daarbij nog eens dat de vraag of de nadelige gevolgen van een overheidshandelen binnen het normaal maatschappelijk risico van een benadeelde zelf valt moet worden beoordeeld met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval, waaronder óók de omvang van het nadeel/de schade. Omdat het waterschap de omvang van de schade niet bij haar beoordeling van het normaal maatschappelijk risico betrokken had, oordeelde de Afdeling in de tussenuitspraak dan ook dat het waterschap dit alsnog moest doen. (In twee andere zaken over schade als gevolg van deze kustversterkingsmaatregelen had het waterschap de – in die zaken relatief geringe – omvang van de schade wel bij de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico betrokken; die besluiten liet de Afdeling dan ook in stand: zie ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0641 en ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:164, *AB* 2013/300).

Naar aanleiding van deze tussenuitspraak heeft het waterschap haar afwijzende besluiten nader gemotiveerd. Daarin stelde het waterschap primair dat de eigenaren geen schade hebben geleden omdat de kustversterkingswerkzaamheden pasten binnen de maximale mogelijkheden van het geldende bestemmingsplan en de eigenaren dus steeds rekening hadden moeten houden met de mogelijkheid van ophoging van het duin tegenover hun appartementen. Indien alleen gekeken zou worden naar de feitelijke gevolgen van de kustversterkingswerkzaamheden voor de appartementen, zou volgens het waterschap sprake zijn van een waardevermindering van 10%. Het waterschap meende echter dat bij werkzaamheden, zoals in dit geval waren gevoerd, 10% waardevermindering tot het normaal maatschappelijk risico behoort, en handhaafde daarmee haar besluiten om aan de eigenaren geen schadevergoeding toe te kennen.

4. In bovenstaande uitspraak benadrukt de Afdeling dat voor de beoordeling van de schade in dit geval een vergelijking dient te worden gemaakt van de feitelijke situatie met en zonder de uitvoering van het kustversterkingsplan. Een planologische vergelijking ligt volgens de Afdeling in dit geval niet in de rede. Daarbij wijst de Afdeling er bovendien op dat het ter plaatse geldende bestemmingsplan geen maximale hoogte stelt aan het duin, zodat op basis van enkel een planvergelijking een plan tot ophoging van het duin nooit tot schade voor de appartementen zou kunnen lijden.

Bij planschade, waarbij de schadeorzaken limitatief zijn opgenomen in artikel 6.1 Wro, wordt de schade beoordeeld door een vergelijking te maken tussen de maximale mogelijkheden onder het oude planologische regime en de maximale mogelijkheden onder het nieuwe planologische regime. Ook bij andere schadeorzaken met een planologisch karakter (bijvoorbeeld een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit) moet volgens de Afdeling de schade op basis van een planvergelijking worden beoordeeld. (Vgl. ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4394, *BR* 2013/45, Rijksweg A2 Eindhoven en ABRvS 6 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7613 *Wegaanpassingsbesluit Ede*). Maar bij schade als gevolg van de feitelijke uitvoering van een werk of werkzaamheden dient deze schade in het kader van een verzoek om nadeelcompensatie "gewoon" beoordeeld te worden door een vergelijking te maken tussen de feitelijke situatie zonder schadeorzaak en diezelfde feitelijke situatie mét schadeorzaak. Bij die vergelijking spelen de (maximale) mogelijkheden van een bestemmingsplan dus geen rol.

5. Daarmee kwam de Afdeling toe aan de beoordeling van de omvang van de schade en het normaal maatschappelijk risico van de appartementseigenaren. Het waterschap had de waardevermindering op basis van het advies van haar adviescommissie getaxeerd op 10% van de waarde van de betreffende appartementen. Het enkele feit dat de taxateur van deze eigenaren was uitgegaan van een grotere waardevermindering vond de Afdeling geen reden om te twifelen aan de juistheid van de taxatie van het waterschap. Voor wat betreft de stelling van het waterschap dat bij dergelijke kustversterkingswerkzaamheden 10% waardevermindering binnen het normaal maatschappelijk risico valt herhaalt de Afdeling haar overweging uit eerdere uitspraken dat het hanteren van een 'algemene, vaste' drempel voor het beoordelen van de vraag of schade binnen of buiten het normaal maatschappelijk risico valt 'met het oog op de uniformiteit en voorspelbaarheid' aanvaardbaar is (vgl. ABRvS 5 december 2012, *BR* 2013/46 (*De Wouwse Tol*) en ABRvS 5 juni 2013, *BR* 2013/120, (*Hollandse Brug*)). Naarmate echter een bestuursorgaan een hogere drempel hanteert, gelden zwaardere motiveringseisen.
6. Of in dit geval een vaste drempel van 10% waardevermindering aanvaardbaar is beoordeelt de Afdeling aan de hand van dezelfde omstandigheden, die zij relevant acht voor de beoordeling of schade tot het normaal maatschappelijk risico behoort, waaronder in dit geval met name de 'aard van de schadeveroorzakende werkzaamheden' (kustversterkingswerkzaamheden, die beschouwd moeten worden als een normale maatschappelijke ontwikkeling), de aard van de schade (uitzichtschaade), de ligging van de appartementen (die een verhoogde kans op het ontstaan van uitzichtschaade meebrengt) en de omvang van de schade (10% waardevermindering, ofwel volgens de Afdeling een 'zware schade'). Naar het oordeel van de Afdeling leidt met name de omvang van de schade ertoe dat deze schade niet geheel binnen het normaal maatschappelijk risico valt, en het hanteren van een algemene drempel ter grootte van een 'zware schade' (10% waardevermindering) dus niet aanvaardbaar is.
7. Daarmee stond de vraag open welke drempel de Afdeling in dit geval dan wél aanvaardbaar achtte. De Afdeling haakt daarvoor aan bij de wettelijke planschaderegeling 'nu de aard van de toegebrachte schade overeenkomstig is' (eerder had de Afdeling dit ook al gedaan bij schade als gevolg van het verlenen van een exploitatievergunning voor een coffeeshop nabij een woning: ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2513, *Gst.* 2013/58). In de planschaderegeling geldt voor het normaal maatschappelijk risico een drempel van 2% waardevermindering, ongeacht of de schadeorzaak als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt. Dit percentage is door de wetgever in artikel 6.2 lid 2 Wro opgenomen, nadat de Tweede Kamer de aanvankelijk voorgestelde drempel van 5% 'te hoog' vond, omdat bij een dergelijke drempel nauwelijks nog meer planschade voor vergoeding in aanmerking zou kunnen komen. In dat licht is het opmerkelijk dat de Afdeling in deze zaak met een uiterst summiere overweging de drempel wel op 5% waardevermindering bepaalt: nu in deze zaak sprake was van een normale maatschappelijke ontwikkeling, én een verhoogde kans op uitzichtschaade in verband met de ligging van de appartementen op de

eerste verdieping, acht de Afdeling een drempel van 5% waardevermindering 'in de rede liggen'. Aan de eigenaren komt daarmee volgens de Afdeling nog een schadevergoeding toe ter grootte van de resterende 5% waardevermindering van hun appartementen.

8. Met deze uitspraak heeft de Afdeling opnieuw een stap gezet bij het meer uniform toepassen van de wettelijke regeling voor planschade en het stelsel van nadeelcompensatie, waarbij de Afdeling nadrukkelijk verwijst naar de gemeenschappelijke grondslag van beide stelsels: het egalitébeginsel. Weliswaar blijft de wijze van schadebeoordeling (wel/niet planvergelijking) nog in veel gevallen verschillend, maar zoals eerder al bij de beoordeling van de voorzienbaarheid van de schade, groeien de stelsels nu ook bij de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico steeds meer naar elkaar toe. Voor de uniformiteit en voorspelbaarheid van de besluiten is dit in elk geval een goede zaak.

---

## Voetnoten

### Voetnoten

- [1.] Mr. I.P.A. van Heijst is advocaat bij 't Regthuys te Rozendaal, Gld. Hij treedt regelmatig op als voorzitter van schadecommissies in planschade-, nadeelcompensatie- en onteigeningszaken.