

Planschade; abstracte versus concrete taxatie/schadeberekening. Normaal maatschappelijk risico bij directe planschade. (Zaanstad)

ABRvS 27-09-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2598, m.nt. I.P.A. van Heijst

Essentie

Planschade; abstracte versus concrete taxatie/schadeberekening. Normaal maatschappelijk risico bij directe planschade. (Zaanstad)

Samenvatting

Bij de beoordeling van planschade kan een taxatie slechts terughoudend worden getoetst. Daarbij is van belang dat de waardering van onroerende zaken niet slechts door het toepassen van een taxatiemethode plaatsvinden, maar daarbij ook de kennis, ervaring en intuïtie van de deskundige een rol spelen. Wanneer de planschade bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak wordt de schade abstract berekend, omdat dit het meest in overeenstemming is met de aard van de schade. De waardevermindering wordt dan vastgesteld door de waarde van het pand voor de peildatum te vergelijken met de waarde direct na de peildatum, waarbij voor wat betreft beide waarden wordt uitgegaan van de prijs die bij een veronderstelde ('abstracte') verkoop van het pand tussen een redelijk handelend koper en verkoper tot stand zou zijn gekomen. De omstandigheid dat een bepaalde planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling is aan te merken, betekent op zichzelf nog niet dat deze planologische ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag. [appellant] heeft onweersproken gesteld dat het nieuwe bestemmingsplan een conserverend karakter heeft en dat in de plantoelichting is vermeld dat het beleid erop is gericht de van oudsher aanwezige sterke menging van wonen en werken en detailhandel te behouden en te stimuleren. Gelet hierop, heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat de invoering van de noodzakelijkheidseis naar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving past. Het college heeft zijn stelling dat de invoering van de noodzakelijkheidseis binnen het gevoerde planologische beleid valt, niet aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens aannemelijk gemaakt. Het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat de ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag. De ontwikkeling levert bovendien naar zijn aard een ingrijpende gebruiksbeperking op. Gelet op deze omstandigheden, in samenhang bezien, is de Afdeling van oordeel dat in dit geval geen drempel moet worden gehanteerd.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), wonend te Assendelft, gemeente Zaanstad, tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 8 april 2015 in zaak nr. 14/3051 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad.

Uitspraak

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1439, heeft de Afdeling het college opgedragen binnen twaalf weken na verzending daarvan met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen de gebreken in het besluit van 26 juni 2014 te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij beschikking van 30 augustus 2016 heeft de Afdeling deze termijn op verzoek van het college verlengd tot 21 september 2016.

Bij brief van 19 september 2016 heeft het college de door de Afdeling verzochte taxatie en een aanvullende motivering voor het besluit van 26 juni 2014 overgelegd en geconcludeerd dat geen aanleiding bestaat voor een aanvullende tegemoetkoming in planschade.

Bij brief van 4 oktober 2016 heeft [appellant] een zienswijze hierover ingediend.

Bij brief van 23 januari 2017 heeft het college een nader stuk overgelegd.

Bij brief van 6 februari 2017 heeft [appellant] hierop gereageerd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 april 2017, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. E. Wiarda, vergezeld door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. K. Ouggaali, vergezeld door mr. drs. C.M.L. van der Lee, zijn verschenen.

Bij brief van 10 augustus 2017 heeft [appellant] verzocht om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.

Overwegingen

Feitelijke situatie

1.

[appellant] was eigenaar van het perceel en de daarop gelegen bedrijfswoning (hierna ook: het pand) met garage aan de [locatie] te Assendelft. Het pand werd deels als woning en deels als bedrijfsruimte, voor het opkopen, restaureren en verkopen van meubels, gebruikt. [appellant] heeft op 27 september 2012 een aanvraag bij het college ingediend om een tegemoetkoming in planschade, die hij stelt te lijden als gevolg van het nieuwe bestemmingsplan "Centrum Assendelft". Daarin is de zogenoemde "noodzakelijkheidseis" ingevoerd, waardoor het pand slechts als woning mag worden gebruikt als bewoning noodzakelijk is voor en verband houdt met de bedrijfsvoering. Onder het daarvoor geldende bestemmingsplan "Centrum Assendelft 1967" was bewoning van het pand zonder meer toegestaan.

Besluiten

2.

Bij besluit van 11 november 2013 is aan appellanten een tegemoetkoming in planschade toegekend van € 2.000,00, voor de schade die [appellant] heeft geleden doordat het gebruik van de gronden gelegen voor de garage/bedrijfsruimte in het nieuwe bestemmingsplan is beperkt. Het college heeft voorts het standpunt ingenomen, onder overneming van het advies van de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ), dat de invoering van de noodzakelijkheidseis niet tot schade heeft geleid. Voor zover hiervan al sprake zou zijn, komt deze schade wegens het normaal maatschappelijk risico niet voor een tegemoetkoming in aanmerking, aldus het college.

Het hiertegen gerichte bezwaar van [appellant] is ongegrond verklaard bij besluit van 26 juni 2014.

Tussenuitspraak

3.

Bij tussenuitspraak van 25 mei 2016 heeft de Afdeling overwogen dat de SAOZ onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat [appellant] geen schade lijdt door invoering van de noodzakelijkheidseis en dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college op dit onderdeel van de advisering van de SAOZ mocht afgaan omdat het besluit van 26 juni 2014 in zoverre niet deugdelijk is gemotiveerd. Voorts is overwogen dat dit besluit ook onvoldoende is gemotiveerd omdat het college de vraag naar de omvang van de schade daarin onbeantwoord heeft gelaten. De Afdeling heeft het college opgedragen de door haar geconstateerde gebreken met inachtneming van hetgeen is overwogen binnen twaalf weken na verzending van de tussenuitspraak te herstellen door het besluit alsnog toereikend te motiveren en het zo nodig te wijzigen. Overwogen is dat het college hiertoe een nader advies van een deskundige moet inwinnen, een taxatie moet overleggen en rekening moet houden met een aantal andere, in de tussenuitspraak genoemde, aspecten.

4.

Gelet op de tussenuitspraak is het hoger beroep gegrond en dient de aangevallen uitspraak te worden vernietigd. De Afdeling zal het bij de rechtbank ingestelde beroep tegen het besluit van 26 juni 2014 gegrond verklaren en dat besluit wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) vernietigen, nu het niet deugdelijk is gemotiveerd.

Nadere motivering college

5.

Bij brief van 19 september 2016 heeft het college het besluit van 26 juni 2014 voorzien van een nadere motivering. Daarbij heeft het college een nader advies van de SAOZ van 15 september 2016 en een taxatie van Vogel Makelaardij B.V. (hierna: Vogel) overgelegd. Vogel heeft de marktwaarde van het pand onder het oude regime bij een gebruik als woning ingeschat op een bedrag van € 150.000,00. Onder het nieuwe regime bedroeg die waarde volgens Vogel, rekening houdend met de noodzakelijkheidseis, bij een gebruik als woning € 125.000,00 en bij een gebruik als kantoor-/bedrijfsruimte € 138.500,00. Onder overneming van het nadere advies van de SAOZ heeft het college het standpunt ingenomen dat het pand onder het

nieuwe regime zijn hoogste waarde ontleent aan laatstgenoemd gebruik en dat de schade derhalve € 11.500,00, het verschil tussen € 150.000,00 en € 138.500,00 bedraagt. Volgens het college dient deze schade voor rekening van [appellant] te blijven, omdat deze beperkt is en volledig onder het normaal maatschappelijk risico valt. Volgens het college is de invoering van de noodzakelijkheidseis bij bedrijfswoningen een ontwikkeling die naar zijn aard is aan te merken als een normale maatschappelijke ontwikkeling waarmee [appellant] rekening had kunnen houden, nu door de technologische ontwikkelingen het toezicht op een bedrijf niet meer hoeft te worden gehouden vanuit een nabijgelegen bedrijfswoning. De noodzaak om een bedrijfswoning bij een bedrijf te hebben is dus grotendeels vervallen. Volgens het college bestaat al jarenlang een algemene tendens om minder vaak bedrijfswoningen bij bedrijven toe te staan, ook ter voorkoming van beperkingen van milieuhygiënische aard, en past de ontwikkeling binnen het sinds jaren door de gemeente vastgestelde beleid. Op de zitting van 12 april 2017 heeft het college naar voren gebracht dat de noodzakelijkheidseis in de meeste bestemmingsplannen is opgenomen en dat ook uit besluiten op bouwvergunningaanvragen volgt dat deze eis al jaren deel uitmaakt van het beleid.

Daarnaast heeft het college bij brief van 19 september 2016 gesteld dat geen grond bestaat voor een aanvullende tegemoetkoming in planschade omdat [appellant] het aan zichzelf heeft te wijten dat het pand niet meer mag worden bewoond. Hij is opgekomen tegen de reguliere woonbestemming, die in eerste instantie aan het perceel was toegekend, waarmee hij bewust het risico heeft genomen dat bij honorering van de wens van een bedrijfsbestemming, de daarbij behorende woning als bedrijfswoning zou worden bestemd, inclusief de noodzakelijkheidseis, aldus het college.

Taxatie Leenstra

6.

[appellant] heeft in reactie op de brief van 19 september 2016 een taxatie van Leenstra Taxaties O.G. (hierna: Leenstra) overgelegd. Uit de taxatie blijkt dat Leenstra zich kan vinden in de door Vogel getaxeerde marktwaarde van het pand onder het oude regime van € 150.000,00. De door Vogel getaxeerde marktwaarde van het pand onder het nieuwe regime bevat volgens Leenstra echter een aantal omissies.

Leenstra heeft hiertoe gesteld dat hij, anders dan Vogel, voor het schatten van de economische huurwaarde per jaar rekening heeft gehouden met de schuine zijden van de verdieping en de NEN 2580 heeft toegepast, waardoor hij op een veel lager verhuurbaar vloeroppervlakte is uitgekomen dan Vogel, de markthuurlaarde van de ruimten voorts heeft gedifferentieerd en rekening heeft gehouden met de toepasselijke NEN-norm.

Leenstra heeft tevens gesteld dat het een oude woning betreft met afmetingen en een bouwwijze uit vervlogen tijden, de begane grond alleen bereikbaar is via twee smalle deuren met een hoge opstap, het pand niet te betreden is met een pallet- of steekwagen, de interne hoogte beperkt is, het pand ook nauwelijks of niet is geïsoleerd en de (houten) vloeren niet zwaar belast kunnen worden. Vogel had volgens Leenstra daarom rekening moeten houden met kapitaalcorrecties, zoals met de aanpassingskosten om het pand geschikt te maken voor het gebruik als kantoor-/bedrijfsruimte. Tevens had Vogel volgens Leenstra het waardedrukkend effect van het recht van overpad over het terrein van de woning naar de achterliggende loods in de waardeberekening moeten betrekken, nu die loods wordt ontsloten over het terrein van de bedrijfswoning. Leenstra heeft beide kapitaalcorrecties ingeschat op een bedrag van in totaal € 5.000,00.

Voorts heeft Leenstra een aantal exploitatiekosten hoger dan Vogel ingeschat, waaronder de onderhoudskosten voor instandhouding van de woning.

Met deze aanpassingen heeft Leenstra de marktwaarde van het pand onder het nieuwe regime bij een gebruik als kantoor-/bedrijfsruimte getaxeerd op € 101.000,00.

Op basis van de taxatie van Leenstra heeft [appellant] geconcludeerd dat de schade € 49.000,00, het verschil tussen € 150.000,00 en € 101.000,00, bedraagt. Daarbij heeft hij opgemerkt dat de door Leenstra getaxeerde waarde van € 101.000,00 zowel overeenkomt met de verkoopprijs van € 100.000,00 waarvoor het pand in 2016 is verkocht als met de WOZ-waarde van het pand van € 100.000,00, die de rechtbank in goede justitie bij uitspraak van 26 september 2013 heeft vastgesteld.

Reactie Vogel op taxatie Leenstra

7.

Het college heeft bij brief van 23 januari 2017 gesteld dat Vogel in reactie op de taxatie van Leenstra heeft opgemerkt dat zij blijkbaar op onderdelen een verschil van inzicht heeft met Leenstra en de taxatiemethode hiertoe ruimte laat. Naar Vogel stelt, heeft zij bewust gekozen de vloeroppervlakte te schatten op basis van de ruimte zoals je deze beleeft. Volgens Vogel geeft een berekening van de oppervlakte op basis van NEN 2580 bij een kleinschalig object als hier aan de orde, waarvan zich bijna de helft onder het zadeldak bevindt, een vertekend beeld. De discussie over de geschatte huurwaarde en aan welk deel van een gebouw een hogere dan wel een lagere huurwaarde moet worden toegekend, vindt Vogel een zaak voor de taxateur zelf. Hetzelfde geldt volgens haar voor de exploitatiekosten, die zij heeft geschat op 24% van de huurwaarde per jaar. Volgens Vogel lijken de door Leenstra geschatte exploitatiekosten van 30,9% van de huurwaarde per jaar iets aan de hoge kant, maar het staat Leenstra volgens Vogel vrij deze als zodanig in te schatten en te verdedigen. Vogel heeft over

de kapitaalcorrecties gesteld dat zij deze niet heeft toegepast, omdat zij geen noodzaak ziet om het pand ook per pallet- of steekwagen te kunnen bereiken en zij rekening heeft gehouden met het feit dat de achterliggende loods (mede) wordt ontsloten over het terrein van het pand, door aan het onbebouwde gedeelte geen huurwaarde toe te kennen als buitenopslagruimte en door de huurwaarde van de opstallen iets af te zwakken.

Reactie Leenstra op reactie Vogel

8.

Leenstra heeft bij brief van 3 februari 2017 uiteengezet dat Vogel eraan voorbij is gegaan, met haar opmerking dat de taxatiemethode ruimte laat aan taxateurs voor hun eigen inzichten en inschattingen, dat een taxatie op objectieve en verifieerbare gegevens moet zijn gebaseerd. Volgens Leenstra komen de door Vogel gekozen waarden niet overeen met de werkelijkheid op de waardepeildatum en zijn deze dan ook onjuist. Voorts heeft Leenstra naar voren gebracht dat in de taxatieleer/voorschriften bedrijfsmatig waarderen de meting volgens NEN 2580 is voorgeschreven om te komen tot eenduidige waarderingen en dat oppervlakten onder de schuine zijde lager dan 1,50 meter economisch niet zijn te gebruiken voor bedrijfsmatige doeleinden. Naar Leenstra stelt, gaat de opmerking van Vogel over de "beleving van de ruimte" wellicht op voor woonhuizen, maar niet voor bedrijfsmatig vastgoed als hier aan de orde is. Naar aanleiding van de door Vogel gemaakte opmerking dat zij rekening heeft gehouden met het feit dat de achterliggende loods (mede) wordt ontsloten over het terrein van het pand, door aan het onbebouwde gedeelte geen huurwaarde toe te kennen als buitenopslagruimte, heeft Leenstra opgemerkt dat aan onbebouwde delen per definitie geen huurwaarde wordt toegekend. Met betrekking tot de aanpassingskosten heeft Leenstra opgemerkt dat de huurwaarde alleen realistisch is wanneer de opslagruimte goed toegankelijk is, hetgeen deze ruimte niet is, zodat de aanpassingskosten moeten worden opgenomen.

Beoordeling omvang van de schade

8.1.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2939), kan een taxatie slechts terughoudend worden getoetst. 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 deskundige een rol spelen.

8.2.

Gelet op hetgeen partijen hebben gesteld, is niet in geschil dat de marktwaarde van het pand onder het oude regime € 150.000,00 bedroeg en het pand onder het nieuwe regime een hoogste waarde heeft bij een gebruik als kantoor-/bedrijfsruimte. De door Vogel en Leenstra getaxeerde waarden bij dit gebruik, van € 138.500,00 onderscheidenlijk € 101.000,00, verschillen € 37.500,00 van elkaar. Dit is een substantieel verschil, mede in verhouding tot de waarde van het pand onder het oude regime van € 150.000,00. Leenstra heeft inzichtelijk gemaakt op welke punten zijn taxatie verschilt met die van Vogel. Veel van de door Leenstra opgevoerde aanpassingen komen de Afdeling niet onaannemelijk voor. Zijn taxatie en opmerkingen bij brief van 3 februari 2017 geven voldoende aanknopingspunten voor gegronde twijfel aan de taxatie van Vogel en haar daarbij gemaakte keuzes. De Afdeling volgt het college daarom niet in zijn standpunt dat de schade € 11.500,00 bedraagt.

8.3.

Ook de conclusie van Leenstra, dat de waardevermindering moet worden vastgesteld op € 49.000,00, kan de Afdeling niet zonder meer volgen. Wanneer de planschade bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak wordt de schade abstract berekend, omdat dit het meest in overeenstemming is met de aard van de schade. De waardevermindering wordt dan vastgesteld door de waarde van het pand voor de peildatum te vergelijken met de waarde direct na de peildatum, waarbij voor wat betreft beide waarden wordt uitgegaan van de prijs die bij een veronderstelde ('abstracte') verkoop van het pand tussen een redelijk handelend koper en verkoper tot stand zou zijn gekomen. De door Leenstra uitgevoerde berekening van de waardevermindering van het pand is evenwel zodanig concreet, dat deze niet als een abstracte schadeberekening kan worden aangemerkt.

Vaststelling van de schade door de Afdeling

8.4.

Nu het college de gelegenheid heeft gehad om alsnog door middel van een taxatie inzichtelijk te maken in hoeverre [appellant] als gevolg van de invoering van de noodzakelijkheidseis schade heeft geleden, maar dit niet deugdelijk gemotiveerd heeft gedaan, ziet de Afdeling aanleiding om het geschil op dit punt definitief te beslechten. Zij acht het, mede gelet op de door [appellant] gestelde persoonlijke omstandigheden, niet opportuun om met toepassing van artikel 8:47, eerste lid, van de Awb, een deskundige te benoemen voor het instellen van een onderzoek ter zake. De Afdeling stelt

derhalve, ex aequo et bono, de hoogte van de planschade vast op een bedrag van € 25.000,00.

Beoordeling normaal maatschappelijk risico

8.5.

De forfaitaire drempel van 2% als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, van de Wro is niet van toepassing in een geval van directe planschade, als hier aan de orde. Aan artikel 6.2, eerste lid, van de Wro komt evenwel zelfstandige betekenis toe. Alleen die schade wordt vergoed, welke uitkomt boven de financiële nadelen die behoren tot het maatschappelijk risico dat elke burger behoort te dragen.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in de tussenuitspraak en in haar uitspraak van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, moet de vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling tot het normale maatschappelijke risico behoort, worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in die 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. 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 in een reeks van jaren gevoerde planologische 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, aldus voormelde uitspraken.

8.6.

Zoals de Afdeling voorts in de uitspraak van 28 september 2016 heeft overwogen, betekent de omstandigheid dat een bepaalde planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling is aan te merken, zoals het college stelt, op zichzelf nog niet dat deze planologische ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag. [appellant] heeft onweersproken gesteld dat het nieuwe bestemmingsplan een conserverend karakter heeft en dat in de plantoelichting is vermeld dat het beleid erop is gericht de van oudsher aanwezige sterke menging van wonen en werken en detailhandel te behouden en te stimuleren. Gelet hierop, heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat de invoering van de noodzakelijkheidseis naar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving past. Het college heeft zijn stelling dat de invoering van de noodzakelijkheidseis binnen het gevoerde planologische beleid valt, niet aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens aannemelijk gemaakt. Het college heeft geen bestemmingsplannen genoemd waarin de noodzakelijkheidseis ook is opgenomen. [appellant] heeft daarentegen onweersproken aangevoerd dat in de bestemmingsplannen "Lintbebouwing Westzaan" en "Industrieterrein Molletjesveer", vastgesteld in dezelfde periode als het bestemmingsplan "Centrum Assendelft", gemotiveerd uiteen is gezet dat de noodzakelijkheidseis die oorspronkelijk hierin zou worden opgenomen, is vervallen. Het college heeft op de zitting van 20 januari 2016 naar voren gebracht dat het de noodzakelijkheidseis bij bouwvergunningaanvragen toepaste indien ruimte voor een belangenafweging bestond, bijvoorbeeld bij vrijstellingen. Gelet op het beperkte toepassingsbereik, heeft het college ook niet met de enkele stelling dat de noodzakelijkheidseis reeds bij bouwvergunningprocedures werd toegepast, aannemelijk gemaakt dat [appellant] met een planologische ontwikkeling van de omvang als hier aan de orde rekening hoefde te houden. Het college heeft derhalve niet aannemelijk gemaakt dat de invoering van de noodzakelijkheidseis in de lijn van de verwachtingen lag. Het heeft de beantwoording van de vraag of de schade binnen het normaal maatschappelijk risico valt niet naar behoren gemotiveerd.

Vaststelling omvang normaal maatschappelijk risico door de Afdeling

8.7.

De door het college gegeven motivering voor de vaststelling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico volstaat niet. De Afdeling ziet aanleiding het geschil ook op dit punt definitief te beslechten, door deze omvang zelf vast te stellen.

8.8.

Het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat de ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag. Voorts is van belang dat het hier gaat om schade ten gevolge van een ontwikkeling op de gronden van [appellant], dus om directe planschade, waarvoor de wetgever geen forfaitaire drempel heeft gesteld, zoals hiervoor is overwogen. Bovendien is de aard van het nadeel van belang. Daar waar bewoning van het pand onder het oude planologische regime zonder meer was toegestaan, is bewoning onder het nieuwe regime vrijwel niet meer toegestaan, mede gelet op het door het college ingenomen standpunt dat geen noodzaak meer bestaat om een bedrijfswoning bij een bedrijf te hebben. De ontwikkeling levert naar zijn aard derhalve een ingrijpende gebruiksbeperking op. Gelet op deze omstandigheden, in samenhang gezien, is de Afdeling van oordeel dat in dit geval geen drempel moet worden gehanteerd.

Actieve risico-aanvaarding

8.9.

Ter zitting is besproken dat de voorzienbaarheid van een planologische wijziging naar vaste jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 28 september 2016) beoordeeld dient te worden aan de hand van het antwoord op de vraag of ten tijde van de investeringsbeslissing, bijvoorbeeld 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. Zoals voorts ter zitting is besproken, deed de door het college gestelde risico-aanvaarding zich niet voor ten tijde van de aankoop van het pand. Het college kan reeds daarom niet worden gevolgd in zijn standpunt dat [appellant] het risico van de voor hem nadelige planologische verandering heeft aanvaard. Ook dat aspect biedt dus geen grond voor afwijzing van de tegemoetkoming.

Slotsom

9.

De conclusie is dat het college de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken niet heeft hersteld. Bij het besluit van 11 maart 2013 heeft het college een tegemoetkoming van € 2.000,00 toegekend. Nu de Afdeling de hoogte van de daarnaast geleden planschade heeft vastgesteld op een bedrag van € 25.000,00 en heeft vastgesteld dat geen drempel wegens het normaal maatschappelijk risico moet worden toegepast, zal zij het besluit van 11 maart 2013 herroepen en de tegemoetkoming vaststellen op een bedrag van in totaal € 27.000,00, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf de datum van ontvangst van de aanvraag om een tegemoetkoming in planschade tot aan de dag van algehele voldoening, voor zover het college nog niet heeft betaald. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Overschrijding redelijke termijn

10.

[appellant] heeft verzocht om schadevergoeding omdat de redelijke termijn in hoger beroep is overschreden.

11.

De vraag of de redelijke termijn is overschreden wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van de betrokkene gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van de betrokkene.

Het primaire besluit is vóór 1 februari 2014 bekendgemaakt. Daarom is niet de gewijzigde rechtspraak van toepassing, zoals die is neergelegd in de uitspraak van 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188, maar zijn de termijnen van toepassing die de Afdeling vóór die uitspraak hanteerde. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8294), dient bij de beoordeling van de redelijke termijn de duur van de procedure als geheel in aanmerking te worden genomen. Voor zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan is in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vijf jaar redelijk, waarbij de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar mag duren, de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar mag duren en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar mag duren. Een relatief trage behandeling in bezwaar of beroep, kan worden gecompenseerd door een voortvarende behandeling in beroep of hoger beroep. In dit geval zijn sinds de ontvangst door het college van het bezwaarschrift van [appellant] op 16 december 2013 tot de onderhavige uitspraak nog geen vijf jaar verstreken. De redelijke termijn is dus niet overschreden, zodat de Afdeling de verzochte schadevergoeding zal afwijzen.

Proceskosten

12.

Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 8 april 2015 in zaak nr. 14/3051;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

(Enz., enz., red.)

Noot

Noot

1.

Bovenstaande uitspraak is zowel voor (planschade-)taxateurs als voor (planschade-)juristen van belang. De Afdeling geeft in deze uitspraak nadere richtlijnen voor planschadetaxaties, en tevens voor de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico in gevallen van directe planschade.

2.

De casus was overzichtelijk: de appellant was eigenaar van een pand in Zaanstad dat hij deels als woning gebruikte en deels als bedrijfsruimte voor het opkopen, restaureren en weer verkopen van meubels. Onder het 'oude' planologisch regime mocht het pand zowel voor wonen als voor werken worden gebruikt. In het 'nieuwe' planologisch regime geldt voor wonen een zogenaamde 'noodzakelijkheidseis', dat wil zeggen: het pand mag alleen nog als woning worden gebruikt als de bewoning noodzakelijk is voor en verband houdt met het in het pand uitgeoefende bedrijf.

3.

Aanvankelijk was de gemeente en haar planschadeadviseur (SAOZ) van oordeel dat deze beperking weliswaar voor de eigenaar in planologisch opzicht nadeliger was, maar voor hem geen schade opleverde. In haar (tussen-)uitspraak van 25 mei 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1439) vond de Afdeling dit oordeel onvoldoende inzichtelijk gemaakt, aangezien een redelijk denkend en handelend koper rekening zal houden met de noodzakelijkheidseis en zal overwegen om een andere bedrijfswoning te kopen zonder die eis, zodat de uitvoering van de noodzakelijkheidseis 'logischerwijs' een waardedrukkend effect heeft. De Afdeling droeg de gemeente dan ook op om alsnog door middel van een taxatie de omvang van de schade te laten vaststellen.

4.

Volgens de taxateur van de gemeente ontleende het pand onder het oude planologisch regime zijn hoogste waarde (150 K) aan een mogelijk gebruik van het hele pand als woning en onder het nieuwe planologisch regime aan een gebruik van het hele pand als kantoor-/bedrijfsruimte (138,5 K). Een gecombineerd gebruik van het pand als kantoor-/bedrijfsruimte met bovenwoning zou volgens deze taxateur leiden tot een lagere waarde (125 K). De planschade bedroeg aldus volgens de gemeente 11,5 K. Deze planschade moest echter volgens de gemeente voor rekening van de eigenaar blijven omdat zij volledig binnen zijn normaal maatschappelijk risico zou vallen. Volgens de gemeente is in de huidige tijd de noodzaak om nog een bedrijfswoning bij een bedrijf te hebben grotendeels vervallen nu door technische ontwikkelingen (alarminstallaties etc.) het toezicht op een bedrijf niet meer vanuit een nabijgelegen bedrijfswoning hoeft plaats te vinden. Daarmee zou de invoering van de zogenaamde 'noodzakelijkheidseis' bij bedrijfswoningen een naar zijn aard normale maatschappelijke ontwikkeling zijn en zou dit bovendien passen binnen het sinds jaren al door de gemeente toegepaste beleid. Daarnaast had de gemeente nog aangevoerd dat het de 'eigen schuld' van de eigenaar was dat hij het pand niet meer geheel als woning mocht gebruiken, omdat hij eerder bezwaar had gemaakt tegen de wijziging van de bestemming van het pand in een woonbestemming.

5.

De eigenaar had een tegen taxatie laten opstellen. Zijn taxateur stemde in met de waarde van het pand in de oude planologische situatie (150 K), maar schatte de waarde van het pand in de nieuwe planologische situatie bij uitsluitend een gebruik als kantoor-/bedrijfsruimte veel lager in (101 K): daarmee was volgens deze taxateur sprake van een waardevermindering/planschade van € 49.000. In deze tegentaxatie was gedetailleerd aangegeven op welke punten de taxatie van de gemeente niet juist was (onder meer de wijze van bepalen van het verhuurbaar vloeroppervlak, de beoordeling van de beperkte toegankelijkheid en isolatie van het pand en van de beperkte draagkracht van de vloeren, de beperkingen van een recht van overpad en de relatief hoge onderhoudskosten). De eigenaar had bovendien nog gewezen op de prijs waarvoor het pand in 2016 – ruim vier jaar na de peildatum – door hem was verkocht (100 K) en de WOZ-waarde ten tijde van de peildatum (eveneens 100 K). De eigenaar had zijn tegentaxatie voorafgaand aan het door de gemeente te nemen nieuwe besluit aan de gemeente toegezonden. Dit leidde echter niet tot een andere schadebeoordeling door (de taxateur van) de gemeente.

6.

In bovenstaande uitspraak stelt de Afdeling nog eens voorop dat een taxatie slechts terughoudend kan worden getoetst, omdat het waarden van onroerende zaken nu eenmaal niet enkel bestaat uit het toepassen van een taxatiemethode, maar

daarbij ook de kennis, ervaring en intuïtie van de taxateur een rol spelen (vgl. eerder ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2939 en ABRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1580). In dit geval constateert de Afdeling echter dat het verschil tussen de taxatie van de waarde van het pand in de nieuwe planologische situatie zijdens de gemeente (138,5 K) en zijdens de eigenaar (101 K) groot is, en dat 'veel' van de door de taxateur van de eigenaar geuite kritiek op de taxatie van de gemeente haar 'aannemelijk' voorkomt. Daarmee biedt deze tegen taxatie volgens de Afdeling voldoende aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid van de taxatie van de gemeente.

7.

Toch volgt de Afdeling vervolgens niet zonder meer de uitkomst van de tegen taxatie. Volgens de Afdeling dient bij planschade de waardevermindering van de onroerende zaak 'abstract' berekend te worden 'omdat dit het meest in overeenstemming is met de aard van de schade'. Dit betekent volgens de Afdeling dat de waardevermindering moet worden vastgesteld door de waarde van de betreffende onroerende zaak voor de peildatum te vergelijken met de waarde direct na de peildatum, en daarbij uit te gaan van een fictieve, veronderstelde (= 'abstracte') verkoop van de betreffende onroerende zaak tussen redelijk handelende partijen. De berekening van de taxateur van de eigenaar van de waardevermindering van het pand was volgens de Afdeling 'zodanig concreet, dat deze niet als een abstractie schadeberekening kan worden aangemerkt'. Om toch aan het – inmiddels langlopende – geschil een einde te maken, stelt de Afdeling de hoogte van de planschade vervolgens zelf 'ex aequo et bono' vast op € 25.000.

8.

Uit de uitspraak is moeilijk af te leiden waarom de taxatie ('schadeberekening') van de taxateur van de eigenaar in dit geval volgens de Afdeling 'te concreet' was. Beide taxateurs hadden de marktwaarde van het pand in de nieuwe planologische situatie getaxeerd met toepassing van de huurwaardemethode en daarbij – middels het toepassen van correcties – rekening gehouden met de specifieke kenmerken van het pand. Daarmee is de waarde van het pand door beide taxateurs weliswaar heel 'concreet' getaxeerd/'berekend', maar is dit niet ook de benadering die taxateurs (moeten) toepassen bij het 'abstract' bepalen van de waarde van dit pand bij een veronderstelde verkoop? Bij deze abstracte waardebepaling zullen taxateurs steeds uitgaan van 'algemene' marktgegevens, maar die vervolgens toch ook 'concreet' toepassen – en zo nodig corrigeren wat betreft bijzondere kenmerken – om te komen tot de marktwaarde van de te taxeren onroerende zaak.

Bij 'gewone' woningen gebeurt dit veelal met toepassing van de vergelijkingsmethode: marktgegevens van vergelijkbare woningen worden gecorrigeerd wat betreft de bijzondere kenmerken van de te taxeren woning. Bij bedrijfspanden kan de marktwaarde veelal niet goed bepaald worden met toepassing van de vergelijkingsmethode (bij gebrek aan voldoende vergelijkbare panden en/of transactiegegevens), en pleegt deze waarde daarom 'berekend' te worden met toepassing van de huurwaardemethode. Bij die methode worden evenzeer abstracte marktgegevens (waaronder de verwachte huuropbrengst en exploitatiekosten) van vergelijkbare bedrijfsruimten gebruikt, die vervolgens worden gecorrigeerd wat betreft de bijzondere kenmerken van het te taxeren bedrijfspand.

Het lijkt er daarmee op dat de Afdeling ten onrechte een onderscheid veronderstelt tussen de 'te concrete' methode waarop de beide taxateurs in deze zaak tot de marktwaarde van het betreffende bedrijfspand in de nieuwe planologische situatie zijn gekomen en de door de Afdeling – in algemene zin – voorgestane 'abstracte' methode. Deze onduidelijkheid is voor de praktijk ongewenst en 'schreeuwt' om een nadere toelichting in volgende uitspraken van de Afdeling.

9.

Bij de beoordeling van de vraag in hoeverre deze planschade tot het normaal maatschappelijk risico hoort, verwijst de Afdeling allereerst naar het inmiddels bekende afwegingskader. Onderdeel hiervan is dat beoordeeld moet worden of in dit geval de invoering van de noodzakelijkheidseis (a) als een normale maatschappelijke ontwikkeling is aan te merken die in de lijn van de verwachtingen lag; en (b) naar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en/of het gevoerde planologisch beleid past. Uit het feit dat het nieuwe bestemmingsplan volgens de gemeente een conserverend karakter heeft en – blijkens de plantoelichting – gericht is op het behoud van de bestaande mening van de functies wonen en werken, leidt de Afdeling af dat de invoering van de nieuwe noodzakelijkheidseis juist niet in de lijn der verwachtingen lag en evenmin al paste binnen de ruimtelijke structuur en/of het ruimtelijke beleid van de gemeente.

Voor een gemeente is het dus zaak om in een plantoelichting of begeleidende stukken bij een bestemmingswijziging zorgvuldig om te gaan met aanduidingen als 'het nieuwe bestemmingsplan heeft een conserverend karakter' en 'bestaande functies/structuren etc. blijven behouden', nu deze van invloed kunnen zijn op de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico bij planschade.

10.

Moest in dit geval desondanks een deel van de planschade wegens normaal maatschappelijk risico voor rekening van de eigenaar blijven? Om aan het geschil een einde te maken beoordeelt de Afdeling ook deze vraag zelf. Zij wijst erop dat het hier gaat om directe planschade, waarbij het nieuwe bestemmingsplan 'naar zijn aard' heeft geleid tot een ingrijpende gebruiksbeperking. Deze beide omstandigheden leiden tot het oordeel dat in dit geval geen drempel moet worden

gehanteerd (en het gehele planschadebedrag ad 25 K dus aan de eigenaar vergoed moet worden).

11.

De door de gemeente te elfder ure nog ingenomen stelling dat de eigenaar de planschade aan zichzelf had te wijten omdat hij eerder bezwaar had gemaakt tegen een woonbestemming voor zijn pand wordt door de Afdeling afgedaan in de sleutel van de 'actieve risicoaanvaarding'. De Afdeling concludeert eenvoudigweg dat ten tijde van de koop van het pand de planwijziging voor de eigenaar nog niet voorzienbaar was en daarin dus evenmin een grond is gelegen om de planschade geheel of gedeeltelijk voor rekening van de eigenaar te laten.

Voetnoten

[\[1\]](#)

Mr. I.P.A. van Heijst is advocaat bij 't Regthuys te Rozendaal, Gld. Hij treedt daarnaast regelmatig op als arbiter of bindend adviseur in vastgoed- en aansprakelijkheidskwesties, als voorzitter van schadecommissies in planschade- en nadeelcompensatiezaken, en als rechtbankdeskundige in onteigeningsprocedures.