

instrument om de criminaliteit een slag toe te brengen.

A. Tollenaar

## AB 2019/4

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

26 september 2018, nr. 201703388/1/A2, 201703389/1/A2, 201703395/1/A2 en 201703396/1/A2  
(Mrs. J.A. Hagen, N. Verheij, G.T.J.M. Jurgens)  
m.nt. W.J. van Doorn-Hoekveld en F.A.G. Groothuijse\*

Art. 5.24, 5.26, 7.14, 7.15, 7.16 Wtw; art. 6.1 Wro

Module Ruimtelijke ordening 2018/8070

BR 2018/91

ABkort 2018/446

O&A 2018/54

Milieurecht Totaal 2018/6863

ECLI:NL:RVS:2018:3120

**De voorrangsregeling uit art. 7.16 Wtw heeft ten doel de planschaderegeling van afdeling 6.1. Wro buiten toepassing te laten, ingeval een betrokkene een beroep kan doen op art. 7.14 Wtw. Dit is het geval bij verzoeken om (plan-) schadevergoeding vanwege de aanwijzing van een bergingsgebied.**

*Hoewel art. 7.16 Wtw in deze zaak niet van toepassing is, ziet de Afdeling in de door de rechtbank op basis van de rechtspraak van de Afdeling aan die bepaling gegeven uitleg aanleiding hierop in te gaan. Anders dan zou kunnen worden afgeleid uit de rechtspraak van de Afdeling over bestemmingsplannen, is er op grond van art. 7.16 Wtw geen samenloop mogelijk van zowel schadevergoeding op grond van art. 7.14 Wtw als tegemoetkoming in planschade op grond van afdeling 6.1. van de Wro. Om te voorkomen dat een burger bijvoorbeeld ten behoeve van de aanleg van een bergingsgebied door de waterbeheerder zowel een tegemoetkoming in de planologische schade op grond van afdeling 6.1. van de Wro bij de gemeente moet vragen als schadevergoeding op grond van art. 7.14 Wtw bij de waterbeheerder, wordt de afhandeling van de schade volledig in handen van de waterbeheerder gelegd. Uit deze toelichting en de tekst van de bepaling zelf volgt dat art. 7.16 Wtw een voorrangsregeling bevat die inhoudt dat indien een belangheb-*

*bende een schadevergoeding als bedoeld in art. 7.14 lid 1 Wtw vraagt of kan vragen, afdeling 6.1. van de Wro niet van toepassing is. De door de rechtbank aan art. 7.16 Wtw gegeven uitleg kan dus niet worden gevolgd.*

*Verder kan de stelling van appellant en anderen dat met de toepassing van de gedoogplichten op grond van art. 5.24 en 5.26 Wtw een inbreuk op hun eigendomsrecht als bedoeld in art. 1 Protocol 1 EVRM wordt gemaakt, wat daar overigens ook van zij, evenmin leiden tot het oordeel dat de directe planschade volledig dient te worden vergoed. Deze gedoogplichten kunnen leiden tot feitelijke aantasting van onroerende zaken en kunnen niet op één lijn worden gesteld met de in art. 6.1 lid 2 Wro vermelde planologische besluiten die tot planschade kunnen leiden.*

*Anders dan appellant en anderen betogen, heeft het college zich, in navolging van de SAOZ, terecht op het standpunt gesteld dat de planologische ontwikkeling een normale maatschappelijke ontwikkeling is die in de lijn van de verwachtingen lag. De SAOZ heeft kunnen concluderen dat, omdat de gronden laag zijn gelegen en nabij een watergang, de planologische aanwijzing van die gronden als tijdelijke waterberging een normale maatschappelijke ontwikkeling is. Voorts valt niet in te zien dat bij de beoordeling of deze normale maatschappelijke ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag, niet betrokken had mogen worden dat de gronden al in april 2005 door het waterschap zijn aangewezen als waterberginggebied. Immers daarmee is de eerste stap gezet tot realisering van het waterberginggebied.*

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Appellant 1a en appellante 1b,
  2. Appellant 2,
  3. Appellant 3, en
  4. Appellant 4,
- allen te Leusden, (hierna ook samen: appellant en anderen), tegen de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 15 maart 2017 in 14/4671, 14/4676, 14/4682 en 14/4686 in het geding tussen: Appellant en anderen, en  
Het College van burgemeester en wethouders van Leusden.

### Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 18 december 2012 heeft het college de aanvragen van onderscheidenlijk appellanten 1, appellant 2, appellant 3 en appellant 4 om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij afzonderlijke besluiten van 26 juni 2014 heeft het college de door appellant en anderen

\* W.J. van Doorn-Hoekveld en F.A.G. Groothuijse zijn onderzoeker en Universitair hoofddocent bij Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht.

daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 30 augustus 2016 heeft de rechtbank het college de gelegenheid geboden de gebreken in de besluiten van 26 juni 2014 te herstellen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij brief van 20 oktober 2016 heeft het college, gebruikmakend van de geboden gelegenheid, een nadere motivering ingediend.

Bij uitspraak van 15 maart 2017 heeft de rechtbank de door appelland en anderen tegen de besluiten van 26 juni 2014 ingestelde beroepen gegrond verklaard, die besluiten vernietigd en het college opgedragen nieuwe besluiten te nemen op de bezwaren tegen de besluiten van 18 december 2012 met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak en de tussenuitspraak hebben appelland en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij afzonderlijke besluiten van 6 december 2017 heeft het college, ter uitvoering van de einduitspraak van de rechtbank, opnieuw beslist op de bezwaren van appelland en anderen tegen de besluiten van 18 december 2012 en die bezwaren wederom ongegrond verklaard.

Bij afzonderlijke brieven van 27 februari 2018 hebben appelland en anderen een zienswijze ingediend.

Appelland en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaken gevoegd ter zitting behandeld op 25 juni 2018, waar appellante 1a en appelland 1b, appelland 2, appelland 3 en appelland 4, bijgestaan door mr. J.T.A.M. van Mierlo, advocaat te Zwolle, en het college, vertegenwoordigd door mr. C.A. Lindhout en mr. R. van de Scheur, vergezeld door drs. P.A.J.M. Bragt, zijn verschenen.

## Overwegingen

1. De besluiten van 6 december 2017 worden, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

### Inleiding

2. Appelland 1a en appellante 1b zijn eigenaar van het perceel en de daarop gelegen opstallen aan de locatie 1 in Leusden. Appelland 3 is eigenaar van het perceel met opstallen aan de

locatie 2 in Leusden. Appelland 4 is eigenaar van het perceel met opstallen aan de locatie in Leusden. Appelland 2 is eigenaar van het perceel en de daarop gelegen opstallen aan de locatie 4 in Leusden. Zij exploiteren elk een agrarisch bedrijf op hun perceel.

3. Appelland en anderen hebben elk op 4 augustus 2011 een verzoek om een tegemoetkoming in planschade ingediend bij het college. Zij stellen schade te lijden als gevolg van het op 25 februari 2010 in werking getreden bestemmingsplan "Buitengebied 2009" (hierna: het nieuwe bestemmingsplan) waarin aan (delen van) hun gronden de dubbelbestemming "Tijdelijke waterberging" is toegekend.

Op verzoek van het college heeft de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: SAOZ) in de vier zaken advies uitgebracht over de verzoeken. De SAOZ heeft in de adviezen van oktober 2012 onder meer geconcludeerd dat er onvoldoende causaal verband is tussen de gestelde schade en de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan, omdat de gronden met de dubbelbestemming al in 2005 door het waterschap Vallei en Eem zijn aangewezen als tijdelijke waterberging met de daarmee gepaard gaande gebruiksbeperkingen.

Bij afzonderlijke besluiten van 18 december 2012 heeft het college op basis van deze adviezen van de SAOZ de verzoeken van appelland en anderen afgewezen.

Naar aanleiding van een advies van de adviescommissie bezwaarschriften van 19 april 2013 heeft het college de SAOZ verzocht om de verzoeken alsnog inhoudelijk te beoordelen.

Op 31 januari 2014 heeft de SAOZ in de vier zaken nader advies uitgebracht. Zij heeft geconcludeerd dat de dubbelbestemming, ondanks wat is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BZ2515), niet leidt tot een waardevermindering, omdat de gronden al voorheen eens in de vijf of tien jaar onderliepen bij langdurige of hevige neerslag en de dubbelbestemming er niet toe zal leiden dat de inundatiekansen feitelijk toenemen. Voorts heeft de SAOZ geconcludeerd dat zelfs als er sprake zou zijn van een (zeer gering) planologisch nadeel, dit op basis van het normaal maatschappelijk risico voor rekening van appelland en anderen zou moeten komen. De toegekende dubbelbestemming lag, gelet op het uitvoerige voorbereidingstraject van de aanwijzing door het waterschap, in de lijn van de verwachtingen. Ook past de ontwikkeling in het ruimtelijk beleid van de overheid en de ruimtelijke structuur van de gronden. Voor zover, ondanks het normaal maatschappelijk risico dat in mindering moet worden gebracht, nog sprake zou zijn van planschade, is

dit anderszins verzekerd op basis van de schadevergoedingsregeling van het waterschap, aldus de SAOZ.

Bij besluiten van 26 juni 2014 heeft het college op basis van deze nadere adviezen van de SAOZ de door appellant en anderen tegen de besluiten van 18 december 2012 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

#### *De beroepen bij de rechtbank*

4. Appellant en anderen hebben in beroep een tegenadvies van Adviesbureau Kraan & De Jong van 26 juni 2015 overgelegd waarin is geconcludeerd dat de beoordeling door de SAOZ niet volledig is geweest. Volgens dit bureau leidt de dubbelbestemming "Tijdelijke waterberging" tot een planologisch nadeel, is de schade niet anderszins verzekerd en valt de schade niet onder het normaal maatschappelijk risico.

5. Op 5 oktober 2015 heeft de Stichting Adviesering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) op verzoek van de rechtbank een deskundigenbericht uitgebracht. De StAB heeft geconcludeerd dat de planologische wijziging niet heeft geleid tot vergoedbare schade op grond van afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

6. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak ambtshalve geoordeeld dat artikel 7.16 van de Waterwet in dit geval van toepassing is. Zij heeft overwogen dat zowel uit de tekst van deze bepaling als uit rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat vergoeding van planschade slechts is uitgesloten voor zover het waterschap gehouden is de betreffende schade te vergoeden. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college zich dan ook ten onrechte op het standpunt gesteld dat de gestelde schade, indien daarvan sprake is, volledig anderszins is verzekerd.

Voorts heeft de rechtbank geoordeeld dat zowel in de adviezen van de SAOZ als in het verslag van de StAB van 5 oktober 2015 onvoldoende is gemotiveerd waarom de planologische aanwijzing van de landbouwgronden als waterbergingsgebied niet tot schade leidt. De rechtbank heeft overwogen dat inundatie van het waterbergingsgebied zal leiden tot hinder voor de agrarische bedrijfsvoering en dat heeft tot gevolg dat een redelijk denkend koper de gronden lager waardeert. Ook is in de adviezen onvoldoende gemotiveerd waarom geen sprake is van indirecte planschade voor de bouwpercelen. Verder is de stelling van de SAOZ dat van directe en indirecte planschade geen sprake is omdat de landbouwgronden al feitelijk in dezelfde frequentie onder water liepen en de dubbelbestemming er niet toe zal leiden dat de kans op inundatie in relevante mate toeneemt, niet gebaseerd op een inzichtelij-

ke vergelijking van de (kans op) inundatie van het gebied voor en na de aanwijzing en bestemming als waterbergingsgebied. Bij deze vergelijking had ook moeten worden betrokken dat de aanwijzing het mogelijk maakt dat de waterbeheerder actief stuurt op inundatie van het gebied om een te hoge waterstand in andere gebieden te voorkomen.

De rechtbank is appellant en anderen niet gevolgd in hun betoog dat het normaal maatschappelijk risico in dit geval in het geheel niet aan de orde is omdat zij in hun eigendom worden aangetast. Het college heeft echter onvoldoende gemotiveerd dat het normaal maatschappelijk risico op 100% kan worden gesteld.

De rechtbank heeft in de tussenuitspraak het college de gelegenheid geboden om voormelde gebreken te herstellen.

7. Bij brief van 20 oktober 2016 heeft het college, gebruik makend van de door rechtbank geboden gelegenheid, een nadere motivering van de besluiten van 26 juni 2014 gegeven. Het college heeft onder meer toegelicht dat het niet uitgaat van een normaal maatschappelijk risico van 100%, maar van 2%.

8. In de einduitspraak heeft de rechtbank overwogen dat het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het waterschap het beleid heeft dat het in het bestemmingsplan aangewezen waterbergingsgebied niet actief als zodanig wordt gebruikt. Om die reden is een toename van de frequentie waarmee het gebied onderloopt door niet natuurlijke factoren op dit moment niet te verwachten. Dit neemt echter niet weg dat niet uitgesloten is dat het beleid van het waterschap wijzigt en dat het gebied in de toekomst alsnog actief als waterbergingsgebied zal worden gebruikt. Juist de planologische aanwijzing van het gebied als waterbergingsgebied maakt een dergelijke ontwikkeling mogelijk. De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BZ2515), overwogen dat om die reden mag worden verondersteld dat een redelijk handelend koper gronden met de dubbelbestemming "Tijdelijke waterberging" lager zal waarderen dan gronden zonder die bestemming. Gelet hierop en omdat het college de onroerende zaken van appellant en anderen niet heeft getaxeerd en evenmin de (absolute) omvang van de planschade heeft vastgesteld, heeft het college zich naar het oordeel van de rechtbank ten onrechte op het standpunt gesteld dat de planschade, voor zover daarvan al sprake is, in ieder geval onder het normaal maatschappelijk risico van 2% valt.

Met betrekking tot de omvang van het normaal maatschappelijk risico heeft de rechtbank geoordeeld dat het college zich op de voet van dan wel analoog aan artikel 6.2, tweede lid, van

de Wro op het standpunt heeft kunnen stellen dat (in ieder geval) 2% van de waarde van de onroerende zaken onmiddellijk voorafgaand aan het ontstaan van de schade voor rekening van appellant en anderen dient te blijven. Het college dient echter wel eerst de (absolute) omvang van de waardevermindering en van het normaal maatschappelijk risico vast te stellen alvorens te kunnen concluderen of er schade is die voor vergoeding in aanmerking komt.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken in de besluiten van 26 juni 2014 niet volledig hersteld.

### *De hoger beroepen*

#### *– Ambtshalve beoordeling toepassing artikel 7.16 van de Waterwet*

9. De Waterwet is op 22 december 2009 in werking getreden.

Artikel 2.34, eerste lid, van de Invoeringswet Waterwet luidt:

“De artikelen 7.14 tot en met 7.17 van de Waterwet zijn niet van toepassing indien de schade is veroorzaakt door een uitoefening van een taak of bevoegdheid die plaatsvond voor het tijdstip van inwerkingtreding van die artikelen.”

Artikel 7.14, eerste lid, van de Waterwet luidt:

“Aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal lijden, wordt op zijn verzoek door het betrokken bestuursorgaan een vergoeding toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.”

Artikel 7.16 luidt:

“Afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening blijft buiten toepassing, voor zover een belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding als bedoeld in artikel 7.14, eerste lid.”

10. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak ambtshalve geoordeeld dat in dit geval, gelet op artikel 2.34, eerste lid, van de Invoeringswet, artikel 7.16 van de Waterwet van toepassing is. Zij heeft daartoe overwogen dat het schadeveroorzakende feit waarvoor appellant en anderen elk een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade hebben ingediend, zich pas na de inwerkingtreding van de Waterwet heeft voorgedaan. Naar het oordeel van de rechtbank betekent het van toepassing zijn van artikel 7.16 van de Waterwet niet dat appellant en anderen niet voor een tegemoetkoming in planschade op grond van afdeling 6.1 van de Wro in aanmerking kunnen ko-

men. Zij heeft overwogen dat uit zowel de tekst van artikel 7.16 van de Waterwet als uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat vergoeding van planschade slechts is uitgesloten voor zover het waterschap gehouden is de betreffende schade te vergoeden.

De Afdeling volgt de rechtbank hierin niet en overweegt daartoe het volgende. De rechtbank is bij de toetsing aan artikel 2.34, eerste lid, van de Invoeringswet ten onrechte uitgegaan van de datum van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan, te weten 25 februari 2010. Uit artikel 2.34, eerste lid, van de Invoeringswet volgt dat de artikelen 7.14 tot en met 7.17 van de Waterwet niet van toepassing zijn indien de schade is veroorzaakt door een uitoefening van een taak of bevoegdheid die plaatsvond voor het tijdstip van inwerkingtreding van die artikelen. De uitoefening van een taak of bevoegdheid heeft in dit geval betrekking op de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan door de gemeenteraad op 2 april 2009. Omdat die vaststelling plaatsvond voor de inwerkingtreding van de artikelen 7.14 tot en met 7.17 van de Waterwet, volgt uit artikel 2.34, eerste lid, van de Invoeringswet dat artikel 7.16 van de Waterwet niet van toepassing is. Dit betekent dat afdeling 6.1 van de Wro van toepassing is op de aanvragen van appellant en anderen. De rechtbank is, zij het op onjuiste gronden, tot dezelfde conclusie gekomen.

11. Hoewel artikel 7.16 van de Waterwet in deze zaak niet van toepassing is, ziet de Afdeling in de door de rechtbank op basis van de rechtspraak van de Afdeling aan die bepaling gegeven uitleg aanleiding hierop in te gaan. Anders dan zou kunnen worden afgeleid uit de rechtspraak van de Afdeling over bestemmingsplannen, is er op grond van artikel 7.16 van de Waterwet geen samenloop mogelijk van zowel schadevergoeding op grond van artikel 7.14 van de Waterwet als tegemoetkoming in planschade op grond van afdeling 6.1 van de Wro. In de memorie van toelichting (*Kamerstukken II 2008/09*, 31858, 3, p. 36 en 37) is over artikel 7:12a (nu artikel 7.16) van de Waterwet vermeld dat om te voorkomen dat ten gevolge van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer via twee sporen schadevergoeding moet worden gevraagd – zowel een tegemoetkoming in de planologische schade op grond van afdeling 6.1 van de Wro als schadevergoeding op grond van artikel 7.14 van de Waterwet – een voorrangregeling in artikel 7.16 wordt opgenomen. Doel van deze voorrangregeling is om ook de door de uitoefening van taken of bevoegdheden in het kader van het waterbeheer veroorzaakte planologische schade onder de werking van de Waterwet af te handelen. De regeling heeft ook

betrekking op de mogelijke samenloop met verzoeken om een tegemoetkoming in de planologische schade als bedoeld in afdeling 6.1 van de Wro die op grond van die wet eventueel zouden kunnen worden ingediend bij een bestuursorgaan dat niet betrokken is bij de schadeveroorzakende rechtmatige uitoefening van taken of bevoegdheden in het kader van het waterbeheer. Om te voorkomen dat een burger bijvoorbeeld ten behoeve van de aanleg van een bergingsgebied door de waterbeheerder zowel een tegemoetkoming in de planologische schade op grond van afdeling 6.1 van de Wro bij de gemeente moet vragen als schadevergoeding op grond van artikel 7.14 bij de waterbeheerder, wordt de afhandeling van de schade volledig in handen van de waterbeheerder gelegd. Uit deze toelichting en de tekst van de bepaling zelf volgt dat artikel 7.16 een voorrangregeling bevat die inhoudt dat indien een belanghebbende een schadevergoeding als bedoeld in artikel 7.14, eerste lid, vraagt of kan vragen, afdeling 6.1 van de Wro niet van toepassing is. De door de rechtbank aan artikel 7.16 gegeven uitleg kan dus niet worden gevolgd.

12. Nu afdeling 6.1 van de Wro in deze zaak van toepassing, zal de Afdeling, evenals de rechtbank, het geschil over de afwijzing van de aanvragen van appellant en anderen op grond van die afdeling inhoudelijk beoordelen.

– *Normaal maatschappelijk risico*

13. Appellant en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat in dit geval op de directe planschade in het geheel geen aftrek wegens het normaal maatschappelijk risico mag worden toegepast. Zij voeren aan dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Waterwet volgt dat bij de toepassing van de gedoogplichten als bedoeld in de artikelen 5.24 en 5.26 van de Waterwet dient te worden uitgegaan van een volledige schadevergoeding. Appellant en anderen leiden hieruit uit af dat dit niet anders kan zijn bij planschade als gevolg van het planologisch bestemmen van de gronden tot “Tijdelijke waterberging”. Een andere conclusie is volgens hen in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het Eerste Protocol bij het EVRM).

Appellant en anderen betogen ook dat de rechtbank eveneens heeft miskend dat met betrekking tot de indirecte planschade, gelet op de aard van de schade in dit geval, het normaal maatschappelijk risico niet meer kan bedragen dan 2%.

13.1. Artikel 6.2 van de Wro luidt:

“1. Binnen het normaal maatschappelijk risico vallende schade blijft voor rekening van de aanvrager.

2. In ieder geval blijft voor rekening van de aanvrager:

a. (...);

b. van schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak: een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, tenzij de vermindering het gevolg is van de bestemming van de tot de onroerende zaak behorende grond of van de op de onroerende zaak betrekking hebbende regels als bedoeld in artikel 3.1.”

13.2. De forfaitaire drempel van 2% als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, van de Wro is niet van toepassing in geval van directe planschade. Aan artikel 6.2, eerste lid, van de Wro komt echter zelfstandige betekenis toe. Op basis van deze bepaling dient te worden onderzocht of de schade binnen het normaal maatschappelijk risico valt. Alleen die schade wordt vergoed, welke uitkomt boven de financiële nadelen die behoren tot het maatschappelijk risico dat elke burger behoort te dragen (uitspraak van de Afdeling van 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2598).

13.3. Appellant en anderen worden niet gevolgd in hun betoog dat in dit geval op de directe planschade in het geheel geen aftrek wegens het normaal maatschappelijk risico mag worden toegepast. De Wro biedt daarvoor geen grondslag. Voorts is in de door appellant en anderen aangehaalde passages uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Waterwet (*Kamerstukken II* 2006/07, 30818, 3, p. 132, en 2007/08, 30818, 4, p. 15 en 16, en 7, p. 12 en 22) vermeld dat voorheen voor een aantal gevallen waarin gedoogplichten werden opgelegd volledige schadevergoeding mogelijk was en dat dit mogelijk blijft onder de nieuwe schadevergoedingsregeling in de Waterwet. Hieruit kan echter niet worden afgeleid dat bij de directe planschade als gevolg van de bestemming van de gronden tot tijdelijk waterberginggebied, in afwijking van artikel 6.2, eerste lid, van de Wro, geen aftrek wegens het normaal maatschappelijk risico mag worden toegepast. Verder kan de stelling van appellant en anderen dat met de toepassing van de gedoogplichten op grond van de artikelen 5.24 en 5.26 van de Waterwet een inbreuk op hun eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM wordt gemaakt, wat daar overigens ook van zij, evenmin leiden tot het oordeel dat de directe planschade volledig dient te worden vergoed. Deze gedoogplichten kunnen leiden tot feitelijke aantasting van onroerende zaken en

kunnen niet op één lijn worden gesteld met de in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro vermelde planologische besluiten die tot planschade kunnen leiden. Voor zover appelland en anderen betogen te betogen dat de toepassing van een aftrek wegens het normaal maatschappelijk risico bij directe planschade in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, faalt ook dat betoog. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2858), heeft de toepassing van een aftrek wegens het normaal maatschappelijk risico niet tot gevolg dat de aanvrager zijn eigendom wordt ontnomen in de zin van die verdragsbepaling.

13.4. Appelland en anderen worden evenmin gevolgd in hun betoog dat de rechtbank heeft miskend dat, gelet op de aard van de schade in dit geval, het normaal maatschappelijk risico voor de indirecte planschade niet meer kan bedragen dan 2%. Zij gaan met hun betoog eraan voorbij dat de rechtbank heeft overwogen dat het college op grond van artikel 6.2, tweede lid, van de Wro een drempel van in ieder geval 2% kan toepassen, maar dat het college eerst de (absolute) omvang van de waardevermindering en de (absolute) omvang van het normaal maatschappelijk risico dient vast te stellen. Bij deze nog door het college te verrichten beoordeling kan de aard van de schade een rol spelen.

13.5. De betogen falen.

### Tussenconclusie

14. De hoger beroepen zijn ongegrond.

#### *De beroepen tegen de besluiten van het college van 6 december 2017*

15. Het college heeft bij afzonderlijke besluiten van 6 december 2017, ter uitvoering van de einduitspraak van de rechtbank, de bezwaren van appelland en anderen tegen de besluiten van 18 december 2012 opnieuw ongegrond verklaard. Het college heeft deze nieuwe besluiten gebaseerd op nadere adviezen van de SAOZ van 27 november 2017.

De SAOZ heeft op grond van de eerder verrichte planvergelijking en de bij de nadere adviezen gevoegde taxatierapporten van C.F.C. Magermans en G.J. Magermans van 9 november 2017, in overleg met deze taxateurs, de directe en indirecte planschade van appelland en anderen bepaald. De SAOZ heeft het normaal maatschappelijk risico bij de directe planschade vastgesteld op 3% en bij de indirecte planschade op 2%. Voorts heeft zij de directe planschade afgezet tegen de waarde van de gronden met de dubbelbestemming "Tijdelijke waterberging" en de indirecte planschade tegen de waarde van de bouwpercelen. Op basis daar-

van heeft zij in alle vier zaken geconcludeerd dat bij de directe en indirecte planschade het normaal maatschappelijk risico van onderscheidenlijk 3% en 2% groter is dan de waardedaling van de onroerende zaken, zodat er geen uit te keren bedrag overblijft.

#### *– Advisering door de SAOZ*

16. Appelland en anderen betogen tevergeefs dat het college aan zijn nieuwe beslissingen op bezwaar niet de nadere adviezen van de SAOZ van 27 november 2017 ten grondslag heeft kunnen leggen, omdat de SAOZ de schijn heeft gewekt dat zij niet onpartijdig is. De SAOZ is te beschouwen als een onafhankelijke deskundige op het gebied van planschade, zodat het college in beginsel dan ook op een door de SAOZ uitgebracht advies mag afgaan. Dat de SAOZ in deze zaak al twee keer eerder een advies heeft uitgebracht aan het college en daarin heeft geconcludeerd dat geen sprake is van schade dan wel noemenswaardige schade, betekent op zichzelf niet dat de SAOZ niet onafhankelijk en onpartijdig is (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1588). Gelet hierop is er evenmin grond voor het oordeel dat het college, door wederom advies te vragen aan de SAOZ, heeft gehandeld in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

#### *– Taxatie*

17. Appelland en anderen betogen, onder verwijzing naar een reactie van Kraan & De Jong van 5 februari 2018, dat het college niet heeft mogen afgaan op de taxatierapporten van Magermans van 9 november 2017, omdat daarin de bepaling van de waarde voor de planologische wijziging onvoldoende inzichtelijk is gemaakt. De taxateurs hebben de taxatiemethode en de referentieobjecten niet vermeld en de onderhoudstoestand van de onroerende zaken niet beschreven. Ook hebben de taxateurs in hun rapporten geen inzicht gegeven in de waardebepaling na de planologische wijziging, terwijl zij volgens de nadere adviezen van de SAOZ van 27 november 2017 de waardevermindering wel hebben bepaald in overleg met de SAOZ.

Appelland en anderen betogen ook, eveneens onder verwijzing naar de reactie van Kraan & De Jong, dat de waardebepaling na de planologische wijziging in de nadere adviezen van de SAOZ onvoldoende inzichtelijk is. Zij voeren aan dat de verwijzing bij die waardebepaling naar de uitkomsten van de planologische vergelijking, de ligging van de percelen en de aard en het karakter van de percelen, onvoldoende concreet en daarmee oncontroleerbaar is. Ook wordt bij de waardebepaling geen onderscheid gemaakt tussen het

inundatierisico voor en na de planologische wijziging. Tevens heeft de SAOZ in dat verband de rechtbankuitspraken onjuist uitgelegd door te stellen dat de rechtbank zou hebben bevestigd dat de gronden in het verleden door natuurlijke oorzaken al frequent inundeerden. De rechtbank heeft zich niet uitgelaten over de frequentie van inundatie. Tot slot wordt kennelijk elk perceel, ongeacht de inundatiekansen en of het deel uitmaakt van de huiskavel, in gelijke mate gewaardeerd, aldus appellants en anderen.

17.1. In de taxatierapporten van register-taxateurs Magermans is per verzoeker de waarde van diens onroerende zaak voor de planologische wijziging op peildatum februari 2010 bepaald. De taxateurs hebben ten behoeve van de taxatie de onroerende zaken ter plaatse opgenomen, informatie verzameld en referentiepercelen gebruikt. De taxatierapporten bevatten een gespecificeerde beschrijving van de getaxeerde onroerende zaken. Verder is in de bijgevoegde rekentabellen per onderdeel van de onroerende zaken vermeld hoeveel m<sup>2</sup> het omvat en welke prijzen zijn gehanteerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de huiskavel inclusief ondergrond en erf, de bedrijfskavel en cultuurgrond. Ook de opstallen zijn vermeld en afzonderlijk gewaardeerd.

Anders dan appellant en anderen betogen, is in de taxatierapporten van Magermans de bepaling van de waarde voor de planologische wijziging voldoende inzichtelijk gemaakt. De onderhoudstoestand van de onroerende zaken is niet vermeld, maar de taxateurs hebben de onroerende zaken in hun staat van onderhoud ter plaatse opgenomen. Dat in de taxatierapporten geen referentieobjecten zijn genoemd, maakt niet dat het college deze rapporten niet aan zijn besluitvorming ten grondslag mocht leggen. Hiertoe is van belang dat de onroerende zaken niet alleen op basis van gevalsvergelijking worden getaxeerd, maar ook de kennis, ervaring en intuïtie van de deskundige een rol spelen. Dat dit met zich brengt dat een gemaakte taxatie lastig te beoordelen is, is inherent aan taxatie. Appellant en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het aandragen van referentieobjecten, dat de door Magermans gemaakte taxatie onjuist is.

Dat die rapporten geen bepaling van de waarde na de planologische wijziging bevatten, betekent evenmin dat het college niet mocht afgaan op die taxaties. De taxatierapporten maken delen uit van de nadere adviezen van de SAOZ van 27 november 2017 en in die adviezen is de waardevermindering door de SAOZ en de taxateurs gezamenlijk bepaald.

Het betoog faalt in zoverre.

17.2. De SAOZ heeft in haar nadere adviezen van 27 november 2017 in overleg met Magermans de waarde van de gronden met de dubbelbestemming "Tijdelijke waterberging" na de planologische wijziging bepaald. Ook hebben zij de waarde van de bouwpercelen met opstallen waarop de dubbelbestemming niet is gelegen voor en na de planologische wijziging bepaald. De SAOZ heeft toegelicht dat bij de waardebepaling van de gronden met de dubbelbestemming zijn betrokken de uitkomsten van de eerder door haar verrichte planologische vergelijking in de adviezen van oktober 2012 en 31 januari 2014. Daarbij is zij op basis van de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2013,

ECLI:NL:RVS:2013:BZ2515, er van uitgegaan dat een redelijk denkend en handelend koper gronden met een dubbelbestemming in beginsel lager zal waarderen dan gronden zonder die bestemming. De SAOZ heeft opgemerkt dat naarmate deze hinder in het verleden feitelijk al vaker optrad, dat de waarde van de gronden al in overwegende mate (in neerwaartse zin) zal hebben beïnvloed. Zij heeft echter, in overeenstemming met de uitspraken van de rechtbank, bij de waardebeoordelingen rekening gehouden met de planologische omstandigheid dat niet is uitgesloten dat het gebied in de toekomst alsnog actief als waterberging gebied zal worden gebruikt. De SAOZ heeft verder vermeld dat bij de bepaling van de waardevermindering ook is betrokken de ligging, de aard en het karakter van de percelen. Zij heeft verwezen naar de in haar adviezen van oktober 2012 gegeven beschrijving van de percelen.

Hoewel hiermee de bepaling van de waarde na de planologische wijziging summier is toegelicht, is die toelichting voldoende. Daarbij is van belang dat ter zitting van de zijde van de SAOZ is toegelicht dat bij de waardebepaling van onroerende zaken als de onderhavige er minder aanknopingspunten zijn dan bij de taxatie van bijvoorbeeld een woning. De waardebepaling is gebaseerd op de kennis en ervaring van de taxateurs en daarbij is het uitgangspunt van een redelijk denkend en handelend koper gehanteerd. Omdat de taxateurs geen referentietransacties hebben gevonden, zijn bij de waardebepaling dossiers van andere planschadezaken gebruikt die betrekking hebben op vergelijkbare situaties waarin onroerende zaken in andere plaatsen in het land een tijdelijke waterbergingsbestemming hebben gekregen. Anders dan appellant en anderen betogen, is voldoende inzichtelijk gemaakt op welke wijze de uitkomsten van de planvergelijking zijn betrokken bij de bepaling van de waardevermindering. Daarbij is voldoende ingegaan op het inundatierisico in de oude en nieuwe planologische situatie. Niet is gebleken dat de

SAOZ zich in dit verband heeft gebaseerd op een onjuiste uitleg van de rechtbankuitspraken. Verder heeft de SAOZ onderscheid gemaakt tussen de gronden met de dubbelbestemming die onder water kunnen lopen en de bouwpercelen zonder de dubbelbestemming. Appellant en anderen worden dan ook niet gevolgd in hun betoog dat de bepaling van de waardevermindering in de nadere adviezen van de SAOZ niet voldoende concreet en controleerbaar is.

17.3. Gelet op het voorgaande is er geen grond voor het oordeel dat het college met betrekking tot de taxatie niet heeft mogen afgaan op de taxatierapporten van Magermans van 9 november 2017 en de nadere adviezen van de SAOZ van 27 november 2017.

Het betoog faalt.

– *Normaal maatschappelijk risico*

18. Voor zover appellant en anderen verwijzen naar hun betoog in hoger beroep over het normaal maatschappelijk risico, volgt uit het oordeel daarover onder 13.2 tot en met 13.5 dat dit betoog faalt.

19. Appellant en anderen betogen, onder verwijzing naar de reactie van Kraan & De Jong van 5 februari 2018, dat het college niet heeft mogen afgaan op de nadere adviezen van de SAOZ over het normaal maatschappelijk risico. Volgens hen dient het normaal maatschappelijk risico met betrekking tot de directe planschade te worden vastgesteld op nihil en bedraagt het bij de indirecte planschade ten hoogste het wettelijke forfait van 2%. Appellant en anderen voeren daartoe aan dat de SAOZ de gestelde schadeveroorzakende ontwikkeling ten onrechte heeft aangemerkt als een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn van de verwachtingen lag. Daarbij is ten onrechte betrokken dat in de periode 2004-2005 de waterbergingsgebieden al waren vastgelegd in de keur van het waterschap, omdat in diezelfde periode al een voorontwerpbestemmingsplan ter inzage was gelegd waarin die gebieden waren opgenomen. Dat het tot 2010 heeft geduurd voordat het bestemmingsplan van kracht werd, maakt volgens appellant en anderen niet dat de aanwijzing in de lijn van de verwachtingen lag. Verder is de lage ligging van de gronden bij een watergang een veel voorkomende situatie. Daarom kan niet worden volgehouden dat de eigenaren van de gronden rekening hadden moeten houden met de aanwijzing als tijdelijk waterbergingsgebied.

Appellant en anderen voeren voorts aan dat het college en de SAOZ ten onrechte voorbijgegaan zijn aan de uitspraak van de Afdeling van 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2598, waarin is geoordeeld dat bij directe planschade een ingrijpende gebruiksbeperking reden is om

het normaal maatschappelijk risico op nihil te stellen. In dit geval is sprake van een verdergaande ingrijpende gebruiksbeperking dan in die zaak, omdat appellant en anderen tijdelijk het gebruik van hun gronden kan worden ontzegd wegens het onder water zetten van die gronden en zij andere gronden daardoor niet kunnen bereiken. Verder heeft de SAOZ in een andere vergelijkbare zaak bij een planschadeanalyse geadviseerd dat het normaal maatschappelijk risico bij waterbergingsgebieden op nihil dient te worden gesteld.

Ook voeren appellant en anderen aan dat het college in navolging van de SAOZ ten onrechte niet heeft gemotiveerd waarom is gekozen voor een drempel en niet voor een korting.

19.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582) moet de vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van het Wro tot het normaal maatschappelijk 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 benadeelde 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 gevoerde planologisch 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.

Zoals de Afdeling ook eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4668), is de vaststelling van de omvang van het normaal maatschappelijk 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 de gegeven motivering niet volstaat, de omvang van het normale maatschappelijk risico zelf vaststellen door in een concreet geval zelf te bepalen welke drempel of korting redelijk is.

19.2. De SAOZ heeft in de nadere adviezen van 27 november 2017 uiteengezet dat de ontwikke-

ling in dit geval, te weten het bestemmen van laaggelegen agrarische gronden (in nabijheid van een watergang) ten behoeve van tijdelijke waterberging, is aan te merken als een normale maatschappelijke ontwikkeling. Daarbij heeft de SAOZ van belang geacht dat de in geding zijnde gronden al in april 2005 door het waterschap zijn aangewezen als waterbergingsgebied, waarbij tevens een schadevergoedingsregeling voor wateroverlast in waterbergingsgebieden is vastgesteld. Ook is het bestemmen van de gronden als tijdelijke waterberging volgens de SAOZ, gelet op de ligging ervan, als passend in de structuur van de omgeving aan te merken. Op grond hiervan heeft de SAOZ geconcludeerd dat de gestelde schadeveroorzakende ontwikkeling is aan te merken als een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn van de verwachtingen lag. De omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel is niet onevenredig hoog. De SAOZ heeft geconcludeerd dat het forfaitaire normaal maatschappelijk risico van 2% als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, van de Wro groter is dan de door het nieuwe bestemmingsplan veroorzaakte waardedaling van de bouwpercelen, zodat de indirecte planschade voor rekening van appellants en anderen blijft. Voorts heeft de SAOZ met betrekking tot de directe planschade, gelet op alle feiten en omstandigheden in dit geval, een normaal maatschappelijk risico van 3% gehanteerd. Daarbij heeft de SAOZ betrokken dat sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling die onderdeel is van het langjarige beleid van de overheid en volledig past in de structuur van de omgeving. Ook is de omvang van de toerekenbare schade relatief beperkt. Uitgaande van een normaal maatschappelijk risico van 3% heeft de SAOZ geconcludeerd dat de waardevermindering van de gronden met de dubbelbestemming lager is dan het normaal maatschappelijk risico, zodat ook de directe planschade voor rekening van appellants en anderen blijft.

19.3. Anders dan appellants en anderen betogen, heeft het college zich, in navolging van de SAOZ, terecht op het standpunt gesteld dat de planologische ontwikkeling een normale maatschappelijke ontwikkeling is die in de lijn van de verwachtingen lag. De SAOZ heeft kunnen concluderen dat, omdat de gronden laag zijn gelegen en nabij een watergang, de planologische aanwijzing van die gronden als tijdelijke waterberging een normale maatschappelijke ontwikkeling is. De stelling van appellants en anderen dat een dergelijke ligging een veel voorkomende situatie is, maakt dat niet anders. De SAOZ heeft opgemerkt dat in het verleden meerdere gronden met een dergelijke ligging zijn aangewezen als tijdelijke waterberging. Dat de gronden van appellants en

anderen niet de laagst gelegen gronden in de gemeente zijn, doet er niet aan af dat hun gronden laag gelegen zijn. Voorts valt niet in te zien dat bij de beoordeling of deze normale maatschappelijke ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag, niet betrokken had mogen worden dat de gronden al in april 2005 door het waterschap zijn aangewezen als waterbergingsgebied. Immers daarmee is de eerste stap gezet tot realisering van het waterbergingsgebied. De stelling van appellants en anderen dat in die periode al een voorontwerpbestemmingsplan ter inzage was gelegd waarin de gronden de dubbelbestemming "Tijdelijke waterberging" hadden gekregen, doet daar niet aan af.

Appellants en anderen worden evenmin gevolgd in hun betoog dat het normaal maatschappelijk risico bij de directe planschade op nihil moet worden vastgesteld. Zoals hiervoor is overwogen, is sprake van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn van de verwachtingen lag. De uitspraak van de Afdeling van 27 september 2017 waarnaar zij verwijzen, leidt niet tot een ander oordeel, omdat die betrekking heeft op een andere situatie dan die hier aan de orde is. In die uitspraak heeft de Afdeling bij de vaststelling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico betrokken dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag. Ook is meegewogen dat de ontwikkeling naar haar aard een ingrijpende gebruiksbeperking oplevert, die inhield dat bewoning van een pand onder het nieuwe regime vrijwel niet meer was toegestaan. Deze omstandigheden zijn hier niet aan de orde. De stelling van appellants en anderen dat de SAOZ in een andere zaak bij een planschadeanalyse heeft geadviseerd dat het normaal maatschappelijk risico bij waterbergingsgebieden op nihil dient te worden gesteld, leidt niet tot een ander oordeel. In deze analyse zijn de maximale planschaderisico's inzichtelijk gemaakt. Door de SAOZ is ter zitting toegelicht dat in de analyse de effecten voorzichtig zijn geschat omdat het een beleidsvormend stuk is voor interne besluitvorming binnen de gemeente. Uit dit stuk kunnen geen conclusies worden getrokken voor de beoordeling van een concreet verzoek om een tegemoetkoming in planschade die overigens ook nog betrekking heeft op een planologische ontwikkeling elders.

Appellants en anderen gaan met hun betoog dat het normaal maatschappelijk risico bij de indirecte planschade op ten hoogste 2% dient te worden vastgesteld, eraan voorbij dat het college in de besluiten van 6 december 2017 daarvan ook is uitgegaan. Anders dan zij ter zitting hebben gesteld, is een lager percentage niet mogelijk. De

drempel van 2% in artikel 6.2, tweede lid, van de Wro is een minimum forfait dat geldt voor alle gevallen waarin is verzocht om een tegemoetkoming in indirecte planschade. Het betreft een dwingendrechtelijke bepaling. Een bestuursorgaan heeft niet de vrijheid om het minimum forfait niet toe te passen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582).

Ook is er geen grond voor het oordeel dat de SAOZ ten onrechte niet heeft gemotiveerd waarom is gekozen voor een drempel en niet voor een korting. Zoals hiervoor onder 19.2 is weergegeven, heeft de SAOZ gemotiveerd hoe zij is gekomen tot de gehanteerde drempel van 3% en 2%. Dat ook een korting mogelijk is, betekent niet dat de SAOZ had moeten motiveren waarom die niet is toegepast.

19.4. Gelet op het voorgaande is er geen grond voor het oordeel dat het college met betrekking tot het normaal maatschappelijk risico niet heeft mogen afgaan op de nadere adviezen van de SAOZ van 7 november 2017.

Het betoog faalt.

— *Overschrijding redelijke termijn*

20. Tot slot verzoeken appellants en anderen om een vergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM).

20.1. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het EVRM heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht op behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld.

20.2. Volgens vaste jurisprudentie vangt de redelijke termijn in beginsel aan op het moment waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift ontvangt. Of de redelijke termijn is overschreden, dient te worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop deze door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van betrokkene gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van betrokkene. Een aanwijzing voor de ingewikkeldheid van de zaak kan zijn het inschakelen van een deskundige door het bestuursorgaan of de rechter, mits het inschakelen van een deskundige redelijk was en of daarmee niet onredelijk veel tijd gemoeid is geweest.

20.3. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188, is het in die uitspraak neergelegde overgangs-

recht van toepassing, omdat het primaire besluit vóór 1 februari 2014 is bekendgemaakt.

20.4. In 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 een jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar mag duren. De onder 20.2 bedoelde omstandigheden van het geval kunnen aanleiding geven om de overschrijding van deze termijnen gerechtvaardigd te achten.

20.5. De redelijke termijn is begonnen op 28 januari 2013, de dag waarop het college de bezwaarschriften van appellants en anderen heeft ontvangen. De procedure is geëindigd met de uitspraak van heden, zodat de procedure meer dan vijf en een half jaar heeft geduurd en de redelijke termijn is overschreden.

20.6. Het college heeft op 26 juni 2014 op de bezwaren beslist. De termijn voor de behandeling van het bezwaar van een jaar is daarmee met iets minder dan vijf maanden overschreden.

Voor de beroepsprocedure is van belang dat de gebreken in de besluiten van 26 juni 2014 ertoe hebben geleid dat de rechtbank de StAB heeft ingeschakeld en een tussenuitspraak heeft gedaan. Onder deze omstandigheden wordt in dit geval de overschrijding van de redelijke termijn in beroep aan het college toegerekend.

Tot slot heeft de behandeling van de zaak in hoger beroep, gelet op de ontvangst van het hogerberoepschrift op 21 april 2017 en de uitspraak van heden, minder geduurd dan twee jaar.

20.7. Gelet op het voorgaande dient de overschrijding van de redelijke termijn van ongeveer acht maanden volledig aan het college te worden toegerekend. De Afdeling zal het college wegens overschrijding van de redelijke termijn, met toepassing van artikel 8:88, eerste lid, van de Awb, veroordelen tot een betaling van een bedrag van € 1.000 aan appellants 1, € 1.000 aan appellant 2, € 1.000 aan appellants 3 en € 1.000 aan appellant 4 als vergoeding van de door hen geleden immateriële schade. Daarbij is uitgegaan van een tarief van € 500 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven is afgerond.

*Slotoverwegingen*

21. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraken van de rechtbank dienen te worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop deze rusten. De beroepen tegen de besluiten van 6 december 2017 zijn eveneens ongegrond.

22. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de tussenuitspraak en einduitspraak van de rechtbank;
- II. verklaart de beroepen tegen de besluiten van 6 december 2017, kenmerken L125731, L125848, L125928 en L125895, ongegrond;
- III. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Leusden om aan appellant 1a en appellante 1b samen, aan appellant 2, aan appellant 3 en aan appellant 4 elk te betalen een vergoeding van € 1.000 (zegge: duizend euro), te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf de datum van deze uitspraak tot aan de dag van algehele voldoening.

### Noot

1. Een uitspraak waarin de Afdeling ter voorlichting een wettelijke regeling uitlegt is sowieso een signalering in dit tijdschrift waard. Zeker wanneer die uitleg ziet op een wettelijke regeling die in het aan de orde zijnde geschil niet van toepassing is. De behoefte om de voorrangregeling van art. 7.16 Wtw voor de praktijk te verduidelijken was voor de Afdeling blijkbaar dermate groot, dat de Afdeling niet heeft gewacht op een geschil waarop de regeling wel van toepassing is. Dat is wat ons betreft toe te juichen, omdat er in de praktijk al geruime tijd verwarring leefde over de uitleg van deze regeling. Dat de aanleiding voor die verwarring overigens ook deels aan de Afdeling zelf te wijten is, zullen we in deze annotatie aan de orde stellen.

2. De verhouding tussen planologische en waterstaatkundige regelgeving en besluiten bij de aanwijzing, aanleg en ingebruikname van bergingsgebieden is tamelijk complex. Dat blijkt ook wel uit het feit dat de Afdeling ook ten aanzien daarvan een voorlichtende uitspraak heeft gedaan (zie ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3861, AB 2012/178, *M en R* 2012/114). Deel van die complexiteit wordt veroorzaakt door de dubbele aanwijzing voor het in het leven roepen van een bergingsgebied en de daaruit voortvloeiende plicht voor de grondeigenaar om tijdelijke waterberging in de als bergingsgebieden aangewezen gronden te dulden. Er is immers pas sprake van een bergingsgebied en bijbehorende duldplicht als het gebied zowel in een planologische zin (in het bestemmingsplan) als in waterstaatkundige zin (in de legger, als bedoeld in art. 5.1 Wtw) is aangewezen. Naast a. *de aanwijzing* onderscheidt

de Afdeling in de uitspraak van 25 april 2012 nog twee andere elementen: b. *de aanleg en inrichting* van het bergingsgebied, waarvoor de beheerder op grond van art. 5.4 Wtw een projectplan moet vaststellen; en c. de *feitelijke ingebruikstelling* van het bergingsgebied, die door de grondeigenaar van rechtswege moet worden geduld. Daar zou nog een vierde element aan kunnen worden toegevoegd: d. de *regulering van grondgebruik* in het bergingsgebied. Zie ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3861, AB 2012/178, *M en R* 2012/114 en Van Doorn-Hoekveld & Groothuijse, 'Schadevergoeding ten gevolge van bergingsgebieden: een juridisch labyrint', *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2015 (7/8).

3. Dat de bovengenoemde complexiteit met betrekking tot de aanwijzing, aanleg, ingebruikname en regulering van grondgebruik doorwerkt naar de vraag op grond van welke schadevergoedingsregeling – de planschaderegeling ex afdeling 6.1. Wro of de nadeelcompensatieregeling ex par. 7.3. Wtw – de schade moet worden vergoed en welk bestuursorgaan daarvoor bevoegd is, is dan ook niet vreemd. Het vereiste van dubbele aanwijzing (element a) leidt ertoe dat er voor een benadeelde in beginsel twee routes openstaan om de daaruit voortvloeiende schade te verhalen: de nadeelcompensatieregeling van art. 7.14 Wtw en de planschaderegeling van afdeling 6.1. Wro. Deze samenloop is door de wetgever onderkend en ongewenst bevonden. Juist om deze samenloop te voorkomen, heeft de wetgever ervoor gekozen de voorrangregeling van art. 7.16 Wtw in de wet op te nemen. In de jurisprudentie is deze voorrangregeling echter door de Afdeling (in planschadezaken) en in navolging daarvan door rechtbanken anders uitgelegd, waardoor in de praktijk veel verwarring is ontstaan over de wijze waarop deze regeling moet worden uitgelegd en toegepast (zie o.a. ABRvS 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:530; ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1177, AB 2015/60; ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1730, AB 2013/135). Zoals bleek uit de uitspraak van 31 oktober 2012, koppelde de Afdeling de voorrangregeling – ten onrechte – aan de schade die voortvloeit uit de (fysieke) aanleg en inrichting (dus fase b) van het bergingsgebied, terwijl de voorrangregeling daar niet voor bedoeld is en ook geen toegevoegde waarde heeft. Op de schade die het gevolg is van de fysieke aanleg en inrichting van het gebied als bergingsgebied is afdeling 6.1. Wro namelijk sowieso niet van toepassing, omdat de feitelijke (fysieke) aanleg en inrichting geen ruimtelijke implicatie hebben. Deze schade komt uitsluitend op grond van art. 7.14 Wtw voor vergoeding in aanmerking, zodat de voorrangregeling met betrekking tot de

fysieke aanleg en inrichting (element b) überhaupt geen effect sorteert.

4. In onderhavig geschil staat de afwijzing van een verzoek om planschade als bedoeld in art. 6.1 Wro centraal. Appellanten hebben dat verzoek ingediend omdat zij van oordeel zijn dat zij schade hebben geleden door toekenning van de dubbelbestemming 'Tijdelijke waterberging' aan (delen van) hun gronden. Hoewel deskundigen (het SAOZ en het door de rechtbank verzochte StAB) het erover eens dat er in dit geval geen sprake is van planologisch nadeel dat voor vergoeding in aanmerking komt, gaat de rechtbank desondanks ambtshalve na of de voorrangsregeling van art. 7.16 Wtw in dit geval van toepassing is. De rechtbank komt tot de conclusie dat dit het geval is en dat de voorrangsregeling inhoudt dat de vergoeding van planschade slechts is uitgesloten voor zover *het waterschap gehouden is de desbetreffende schade te vergoeden*. In onze optiek een opvallend oordeel, omdat dit oordeel veronderstelt dat er een samenloop tussen de planschaderegeling van art. 6.1 Wro en de nadeelcompensatieregeling van art. 7.14 Wtw mogelijk is, terwijl de voorrangsregeling van art. 7.16 Wtw juist beoogt om deze samenloop te vermijden. Door de ruime reikwijdte van art. 7.14 Wtw komt schade die het gevolg is van de rechtmatige uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer voor vergoeding in aanmerking, waaronder ook de aanwijzing van een bergingsgebied in een bestemmingsplan. De aanwijzing (en aanleg) van een bergingsgebied geschiedt immers in het kader van het waterbeheer, meer in het bijzonder de voorkoming van wateroverlast en overstromingen (art. 1.1 lid 1 jo. 2.1 lid 1 onder a Wtw). Om te voorkomen dat naast de weg van art. 7.14 Wtw ook nog de weg van de planschaderegeling van art. 6.1 Wro kan worden bewandeld, is de voorrangsregeling van art. 7.16 in de Waterwet opgenomen. Indien een beroep kan worden gedaan op art. 7.14 Wtw blijft afdeling 6.1. Wro, ongeacht de uitkomst van dat beroep, buiten toepassing. Doel van de voorrangsregeling volgens de Afdeling in r.o. 11 is dan ook 'om ook de door de uitoefening van taken of bevoegdheden in het kader het waterbeheer veroorzaakte planologische schade onder de werking van de Waterwet af te handelen'. Een uitleg, die ons inziens recht doet aan de tekst en de bedoeling van de voorrangsregeling.

5. De complexiteit van 'het bergingsgebied' komt ook tot uitdrukking in de stellingname van appellanten dat toepassing van de gedoogplichten ex art. 5.24 en 5.26 Wtw leidt tot inbreuk van hun eigendomsrecht als bedoeld in art. 1 Protocol 1 EVRM. Deze gedoogplichten zien op twee andere fasen van het bergingsgebied, dan in casu

wordt voorgelegd aan de Afdeling, namelijk fase b. de aanleg en inrichting (art. 5.24 Wtw) en fase c. de feitelijke ingebruikname, ook wel inundatie, van het gebied (art. 5.26 Wtw). Deze twee gedoogplichten kunnen inderdaad leiden tot feitelijke aantasting van onroerende zaken en voor die gevallen is volledige schadeloosstelling niet uitgesloten. Dit staat echter los van de waardevermindering die ontstaat door de aanwijzing van het bergingsgebied als zodanig. Over dit onderscheid heeft de Afdeling zich gebogen in een iets oudere uitspraak, waarin zij stelt:

"Voor zover schade als gevolg van inundatie volledig wordt vergoed [volgend uit art. 5.26 Wtw, auteurs], laat dat onverlet dat bij inundatie hinder voor de agrarische bedrijfsvoering ontstaat en dat een redelijk denkende en handelend koper gronden met een dubbelbestemming daarom lager zal waarderen dan gronden zonder die bestemming."

(ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2515, BR 2013/87).

6. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de situatie ten aanzien van bergingsgebieden wijzigen. Het voert te ver om deze wijzigingen in deze annotatie uitgebreid te bespreken en toe te lichten. Dat zullen wij doen in een nog te publiceren artikel. De belangrijkste wijzigingen met betrekking tot de aanwijzing en ingebruikname van bergingsgebieden willen we de lezer echter niet onthouden. De juridische figuur 'bergingsgebied' met bijbehorende duldplicht blijft bestaan. Evenals de vereiste aanwijzing in zowel het omgevingsplan en als de legger (zie art. 1.1 Ow jo. Bijlage onderdeel A Ow).

Belangrijk verschil met het huidige recht is dat het waterschapsbestuur door het vaststellen van een projectbesluit alle besluiten die nodig zijn voor de aanwijzing (inclusief de aanwijzing in het omgevingsplan) en de fysieke aanleg zelf kan nemen en daarmee ook bevoegd gezag is om te beslissen op alle verzoeken om vergoeding van schade die uit het projectbesluit voortvloeit (zie art. 15.1 lid 3 jo. art. 5.52 lid 1 Ow en art. 15.8 lid 2 Ow). Om het projectbesluit van het functionele waterschapsbestuur over de aanwijzing en aanleg van het bergingsgebied in te bedden in het algemene bestuur dient een dergelijk projectbesluit wel te worden goedgekeurd door GS (art. 16.72 Ow). Zie uitgebreider over de projectbesluitbevoegdheid van het waterschapsbestuur: F.A.G. Groothuijse, 'Projectbesluitvorming voor natte waterstaatswerken op grond van de Waterwet en de Omgevingswet', *TO 2017/03*, p. 127–142 en F.A.G. Groothuijse, 'Inhoud en reikwijdte van het projectbesluit voor "natte" waterstaatswerken', *TO 2017/04*, p. 184–190.

Wanneer het waterschapsbestuur echter niet kiest voor een (integraal) projectbesluit, zijn er voor de aanwijzing en aanleg van een bergingsgebied meerdere besluiten van verschillende bestuursorganen nodig, waaronder in ieder geval een gemeentelijke aanwijzing van het bergingsgebied in het omgevingsplan. Aangezien de na-deelcompensatieregeling van afdeling 15.1. Ow beperkt is tot een limitatieve lijst met schadeveroorzakende besluiten en niet langer ziet op de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer in den brede, zullen de bestuursorganen die de schadeveroorzakende besluiten moeten nemen voor de aanwijzing en de aanleg van een bergingsgebied bevoegd zijn om te beslissen op verzoeken om de vergoeding van schade die uit deze besluiten voortvloeit. Hoewel deze bestuursorganen de mogelijkheid hebben om hun bevoegdheid om te beslissen op schadevergoedingsverzoeken over te dragen aan het waterschapsbestuur als deze laatste daarmee instemt (art. 15.8 lid 3 Ow), raden wij waterschapsbesturen toch aan om bij de aanwijzing en aanleg van bergingsgebieden te kiezen voor het projectbesluit. Dat voorkomt complexe besluitvorming over de aanwijzing en aanleg van bergingsgebieden en de daarmee verband houdende schadevergoedingsprocedures.

Een ander belangrijk verschil met het huidige recht is dat geschillen over schadevergoedingen die rechtstreeks en noodzakelijk het gevolg zijn van gedoogplichten niet langer zullen behoren tot de competentie van de bestuursrechter, maar tot die van de civiele rechter (art. 15.15 Ow). Ook ten aanzien van de omvang van de schadevergoeding ten gevolge van het opleggen van gedoogplichten vindt een belangrijke wijziging plaats. Waar art. 7.14 Wtw een volledige vergoeding van schade die voortvloeit uit een door het waterschapsbestuur opgelegde plicht om de fysieke aanleg van een bergingsgebied te gedogen niet uitsluit, maar niet vooraf verzekert, zal deze schade op grond van de Omgevingswet volledig moeten worden vergoed (art. 10.17 lid 2 onder b jo. art. 15.14 lid 1 jo. afdeling 10.3. Ow, vgl. huidig art. 5.24 jo. art. 7.14 Wtw). Dat geldt opmerkelijk genoeg niet voor schade die voortvloeit uit de effectuering van (de van rechtswege geldende) plicht om tijdelijke waterberging in bergingsgebieden te dulden (art. 15.14 lid 1 jo. art. 10.3 lid 4 Ow, vgl. huidig art. 5.26 jo. art. 7.14 Wtw). Deze duldplicht wordt beschouwd als een wettelijke duldplicht. Dat wil zeggen een gedoogplicht die (rechtstreeks) uit de wet voortvloeit en niet bij afzonderlijke beschikking wordt opgelegd. De schade die uit dergelijke gedoogplichten voortvloeit, komt alleen voor vergoeding in aanmerking als deze uitstijgt boven het normaal maat-

schappelijk risico en voor zover de rechthebbende in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen. Evenals art. 7.14 Wtw garandeert dus ook de Omgevingswet geen volledige vergoeding van schade die wordt veroorzaakt door de inzet van bergingsgebieden. In de eerder aangekondigde publicatie zullen wij ons afvragen of dit een rechtvaardige en verstandige keuze van de wetgever is.

7. Ondanks de heldere tekst van de wet en de memorie van toelichting, heeft het negen jaar geduurd voor er duidelijkheid is gekomen over de toepassing van de voorrangregeling van art. 7.16 Wtw. De vraag is hoe lang grondeigenaren wier gronden als bergingsgebied worden aangewezen van deze duidelijkheid profijt zullen hebben. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaan er in onze ogen namelijk nieuwe juridische (interpretatie)vragen waar het gaat om schadevergoeding in verband met de aanwijzing en ingebruikname van bergingsgebieden. In ons aangekondigde artikel zullen wij daarop nader ingaan.

W.J. van Doorn-Hoekveld en F.A.G. Groothuijse

## AB 2019/5

### CENTRALE RAAD VAN BEROEP

14 november 2018, nr. 15/4179 WIA  
(Mr. R.E. Bakker)  
m.nt. A.C. Hendriks

Art. 3:41, 6:7, 6:11, 7:12 Awb; Wet WIA

ABkort 2018/528  
ECLI:NL:CRVB:2018:3547

### **UWV laat na werkgever afschrift van WIA-toekenningsbesluit toe te zenden. Werkgever betwist alsnog ingangsdatum arbeidsongeschiktheid van werknemster. UWV moet nieuw besluit nemen.**

*Met betrekking tot de vaststelling van de eerste arbeidsongeschiktheidsdag wordt overwogen dat het UWV de opdracht op grond waarvan het onderzoek ter zitting is heropend niet volledig heeft kunnen uitvoeren mede ten gevolge van het ontbreken van een machtiging van werknemster. Evenmin heeft het UWV werknemster opgeroepen voor een nader medisch onderzoek ter verkrijging van een machtiging. Omdat niet is voldaan aan de opdracht van de Raad tot het instellen van een nader onderzoek naar de eerste arbeidsongeschiktheidsdag van werknemster, berust het bestreden besluit niet op een deugdelijke medische motivering zodat het in strijd is te achten met art. 7:12 lid 1 Awb. Het UWV*