
Onderwerp	Besluit op aanvraag voor een tegemoetkoming in planschade
Portefeuillehouder	De heer M.A.W. Meesters

Aanleiding / voorgeschiedenis

Op 30 juni 2023 is een omgevingsvergunning aangevraagd voor het bouwen van twee woningen aan de Pampas in Vlijmen en op 6 augustus 2024 verleende u de gevraagde vergunning. Als gevolg van deze omgevingsvergunning is op 1 september 2025 door de (voormalige) eigenaren van een tegenovergelegen woning verzocht om een tegemoetkoming in planschade in verband met de waardevermindering van hun woning. Omdat zij op het moment van het verlenen van de omgevingsvergunning eigenaren waren van die woning, konden zij een verzoek voor een tegemoetkoming in planschade indienen. Dit voorstel gaat over het te nemen besluit op de aanvraag.

Feitelijke informatie

Geldende regels/uitgangspunten

Omdat de omgevingsvergunning voor het bouwen van de woningen op 30 juni 2023 is aangevraagd, is deze vanwege het overgangsrecht van de Omgevingswet afgehandeld op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Daarom zijn de regels over een tegemoetkoming in planschade uit de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) nog van toepassing. Schade die valt binnen het normale maatschappelijke risico (hierna: NMR) blijft op grond van artikel 6.2 Wro voor rekening van aanvrager. Volgens de Wro bedraagt het minimumforfait voor het NMR 2% en op basis van jurisprudentie kan dit percentage worden verhoogd naar maximaal 5%.

Voordat een besluit op een verzoek voor een tegemoetkoming in planschade kan worden genomen moet volgens het bepaalde in de Wro, het Besluit ruimtelijke ordening en de "Procedureverordening Heusden voor advisering tegemoetkoming in planschade" een onafhankelijke deskundige worden ingeschakeld om een advies uit te brengen over de aanvraag. Aan Thorbecke is verzocht om te adviseren over deze aanvraag. Volgens de hiervoor genoemde wet- en regelgeving moet, voordat de adviseur een definitief advies uitbrengt, hij eerst een conceptadvies opstellen. Partijen worden dan in de gelegenheid gesteld om hierop hun zienswijze in te dienen. Hierna wordt het definitieve advies uitgebracht waarbij ook moet worden ingegaan op de ontvangen zienswijzen.

(Concept)advies Thorbecke

Thorbecke stuurde op 4 juni jl. het conceptadvies naar partijen. Volgens Thorbecke bedroeg op basis van de uitgevoerde taxaties de waardedaling van de woning € 45.000. Thorbecke adviseerde om, na aftrek van het NMR van 3%, aan aanvrager een tegemoetkoming in geleden planschade toe te kennen van € 20.550. Thorbecke concludeerde dat het bouwen van woningen een normale maatschappelijke ontwikkeling is die past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving, maar niet past binnen het langjarig gevoerd ruimtelijk beleid. Op basis van jurisprudentie geldt dan een verhoogd percentage voor het NMR van 3%.

Alle partijen reageerden met een zienswijze op het conceptadvies. In uw zienswijze gaf u aan dat u een percentage van 4% voor het NMR meer passend vond (zie hierna). Op 16 juli 2026 stuurde Thorbecke u het definitieve advies toe, waarbij zij uitgebreid inging op de ontvangen zienswijzen. De ingediende zienswijzen waren voor Thorbecke geen reden om het conceptadvies inhoudelijk aan te passen.

Over het algemeen volgt u adviezen van deskundigen. In dit geval wordt voorgesteld om dit niet te doen en een hoger percentage voor het NMR aan te houden.

Hoogte van het NMR volgens jurisprudentie

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) blijkt dat de vaststelling van de omvang van het NMR in de eerste plaats aan u is en dat deze vaststelling goed gemotiveerd moet worden.

De Afdeling heeft handvatten gegeven om te bepalen hoe hoog de drempel voor het NMR moet zijn (zie ECLI:NL:RVS:2025:3690). Als sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling (het bouwen van woningen wordt gezien als een normale maatschappelijke ontwikkeling) en deze ontwikkeling past in de ruimtelijke structuur van de omgeving en binnen het langjarig gevoerde ruimtelijk beleid, mag u een drempel van 5% gebruiken. Past de ontwikkeling deels in de omgeving maar wel binnen het gedurende meerdere jaren gevoerd ruimtelijk beleid, dan is meestal 4% passend. Dit percentage kan ook worden toegepast als de ontwikkeling wel past in de omgeving, maar slechts deels in het langjarig gevoerd ruimtelijk beleid. Als het niet past binnen de omgeving, maar wel binnen het gedurende meerdere jaren gevoerd beleid, of als het wel past binnen de omgeving maar niet binnen het langjarig gevoerd beleid, dan is 3% meestal passend. Past het helemaal niet, of slechts deels, dan is meestal de wettelijke drempel van 2% passend.

Hoogte van het NMR in een eerder planschadebesluit

Eerder kende u een tegemoetkoming in planschade toe als gevolg van dezelfde schadeoorzaak. Dit betrof ook een perceel tegenover de ontwikkeling aan de Pampas in Vlijmen. In die casus adviseerde Thorbecke ook voor de hoogte van het NMR 3% aan te houden. In eerste instantie volgde u dit advies, maar in heroverweging – en overeenkomstig het advies van de Commissie bezwaarschriften – is het percentage verhoogd naar 4%. U vond namelijk dat de ontwikkeling paste binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving maar ook gedeeltelijk paste binnen het langjarig gevoerde beleid. Dit laatste was eerder niet erkend.

In uw besluit verwees u voor de motivering van de hoogte van het NMR allereerst naar de Woonvisie Heusden 2014-2024. In deze visie was aangegeven dat het bouwen van woningen op inbreidingslocaties in stedelijk gebied het uitgangspunt moest zijn, waarbij het uitgangspunt was om te bouwen ten behoeve van doelgroepen (zoals senioren) en aangedrongen werd op het bouwen van levensloopgeschikte woningen nabij voorzieningen. Dit uitgangspunt is met de vaststelling van de Woonvisie 2020-2025 op 4 augustus 2020 niet gewijzigd. Zo wordt in die visie aandacht besteed aan het bouwen van woningen op inbreidingslocaties, waarbij weer is aangegeven dat het uitgangspunt moet zijn dat gebouwd wordt voor doelgroepen. In de aanpassing van de Woonvisie 2020-2025, zoals door de raad op 19 december 2023 is besloten, blijft het uitgangspunt om op inbreidingslocaties woningen voor doelgroepen, zoals senioren, te bouwen.

Het bouwen van twee levensloopbestendige woningen op het perceel aan de Pampas past daarom binnen het algemene ruimtelijk beleid, zoals dat in de woonvisies is opgenomen.

Ook verwees u voor de motivering van de hoogte van het NMR naar de “Beleidsregels particuliere woningbouwverzoeken 2017”. Op grond van deze beleidsregels kon (onder voorwaarden) meegewerkt worden aan particuliere verzoeken voor woningbouw op eigen grond als het maximaal één extra woning betrof, ook als de desbetreffende locatie niet in de woningbouwplanning stond opgenomen. Met die beleidsregel kon in het kader van Dromen.Doen.Heusden. tegemoet worden gekomen aan wensen van inwoners, waarbij de gemeentelijke woningbouwplanning niet extra onder druk werd gezet. De beleidsregels voorzagen niet specifiek in het bouwen voor doelgroepen. Het bouwen van één grote woning op deze locatie behoorde dus sinds 2017 tot de mogelijkheden. Op 19 juni 2018 stelde u het “Afwegingskader voor de beoordeling van particuliere woningbouwverzoeken” vast. Dit afwegingskader had met name betrekking op verzoeken om meer dan één woning toe te voegen, maar aan de hierin genoemde voorwaarden voldeed de bouw van twee woningen aan de Pampas niet.

Met de vaststelling van de “Beleidsregels particuliere woningbouwverzoeken 2021” trok u de hiervoor genoemde beleidsregels uit 2017 en het hieraan toegevoegde afwegingskader in. Op grond van deze beleidsregels uit 2021 gold als uitgangspunt dat meegewerkt kon worden aan het bouwen van meer dan één woning op een inbreidingslocatie door een particulier, waarbij als extra voorwaarde werd genoemd dat minimaal 50% van de woningen moest worden gerealiseerd als levensloopbestendige nultreden seniorenwoning. Het bouwen van twee levensloopgeschikte woningen aan de Pampas past binnen dit in 2021 vastgestelde beleid.

In uw eerdere besluit tot het toekennen van een tegemoetkoming in planschade stelde u dus dat de vergunde ontwikkeling niet geheel paste binnen het langjarig gevoerd ruimtelijk beleid. Als sprake zou zijn geweest van het bouwen van één woning, was dit sinds 2017 wel het geval geweest. Dan zou u, overeenkomstig vaste jurisprudentie, een percentage voor het NMR van 5% hanteren. Met het bouwen van twee woningen op deze locatie hoefde men pas sinds 2021 rekening te houden. U concludeerde dat op basis van jurisprudentie van de Afdeling in het geval dat een ontwikkeling (in dit geval het bouwen van twee woningen in plaats van één woning) gedeeltelijk paste binnen het langjarig gevoerd ruimtelijk beleid, maar wel voldaan werd aan de andere indicatoren, een percentage van 4% voor het NMR gehanteerd kon worden.

Daarom besloot u voor een ander perceel aan de Pampas om een percentage van 4% voor het NMR te hanteren. Dit besluit is inmiddels onherroepelijk.

Hoogte van het NMR in het definitieve advies van Thorbecke

In uw zienswijze op het conceptadvies is aangegeven dat de ontwikkeling, gelet op het vorenstaande, ook deels past binnen het langjarig gevoerd ruimtelijk beleid en dat daarom een percentage van 4% voor het NMR meer passend is.

Thorbecke paste haar definitieve advies naar aanleiding van uw zienswijze niet aan en adviseert om een percentage van 3% aan te houden voor het NMR en om een tegemoetkoming van € 20.550 toe te kennen. Volgens Thorbecke past de ontwikkeling in de ruimtelijke structuur van de omgeving, maar niet binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijk beleid. Thorbecke vindt wel dat de ontwikkeling past binnen het algemene beleidskader, zoals opgenomen in de woonvisies, maar vindt dit zeer algemeen abstract beleid waarin in beginsel elk woningbouwplan passend zou kunnen zijn. Ook geeft Thorbecke aan dat in bestemmingsplan De Grassen 1^e fase (2016) deze ontwikkeling nadrukkelijk niet is opgenomen en dat hiermee de Woonvisie van 2014 ‘overruled’ is en dit beleid daarom niet meer geldt.

Verder geeft Thorbecke aan dat slechts het toevoegen van 1 woning vanaf 2017 binnen het ruimtelijke beleid past. Pas vanaf juni 2021 is het beleid dat ook particuliere inbreidingslocaties voor meerdere woningen in aanmerking komen. Dit is volgens Thorbecke recent beleid nu de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor de bouw van twee woningen dateert van 30 juni 2023 en het besluit hierop van 6 augustus 2024.

De stelling van Thorbecke dat het bouwen van twee woningen pas sinds 2021 volledig paste binnen het beleid is correct. Maar omdat het bouwen van 1 woning al sinds 2017 tot de mogelijkheden behoort, kan worden geconcludeerd dat de bouw van twee woningen gedeeltelijk past binnen het langjarig gevoerd beleid. Dit betekent volgens vaste jurisprudentie dat dan een percentage van 4% voor het NMR aangehouden kan worden.

Nu het planschadebesluit voor een nabijgelegen woning onherroepelijk is en in dat geval ook een percentage van 4% voor het NMR is aangehouden, moet in het kader van het gelijkheidsbeginsel ook in dit geval een percentage van 4% voor het NMR gehanteerd worden.

Afweging

Niet is gebleken dat het advies van Thorbecke onjuistheden bevat of onzorgvuldig tot stand is gekomen. In het definitieve advies heeft Thorbecke uitgebreid gereageerd op de ingediende zienswijzen. Dit advies kan daarom worden gevolgd, met uitzondering van de hoogte voor het NMR.

Het voorstel is om een percentage van 4% voor het NMR toe te passen. Zoals in dit voorstel is opgemerkt past het bouwen van twee levensloopbestendige woningen op een locatie aan de Pampas binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en past deze ontwikkeling gedeeltelijk binnen het langjarig gevoerd ruimtelijk beleid. Gelet op vaste jurisprudentie kan in dat geval een percentage van 4% voor de hoogte van het NMR worden gehanteerd. Dit betekent dat de vergoedbare planschade € 12.400 bedraagt. De berekening hiervoor is als volgt:

- 4% van de waarde van de onroerende zaak van € 815.000 = € 32.600 = NMR.
- de waardevermindering bedraagt € 45.000.
- voor een tegemoetkoming in planschade komt € 12.400 in aanmerking (€ 45.000 -/- € 32.600 = € 12.400).

Nu sprake is van toekenning van een tegemoetkoming in planschade moet op grond van artikel 6.4 lid 4 van de Wro het betaalde recht van € 500 voor het in behandeling nemen van de aanvraag terugbetaald worden aan aanvrager. Ook moet bij een toekenning op grond van artikel 6.5 aanhef en onder b van de Wro aan aanvrager de wettelijke rente worden vergoed vanaf de datum van ontvangst van de aanvraag tot aan de dag van uitbetaling van de tegemoetkoming.

Omdat met de vergunninghouder een anterieure overeenkomst is gesloten, waarbij hij zich heeft verplicht tot het betalen van de uit te keren vergoedingen voor planschade, kan deze worden verhaald op vergunninghouder.

Conclusie

Gelet op het vorenstaande kan aan aanvrager een tegemoetkoming in planschade van € 12.400 worden toegekend.

Het voorstel is dan ook om:

- overeenkomstig het advies van Thorbecke de hoogte van de getaxeerde waardevermindering te stellen op € 45.000;
- in afwijking van het advies van Thorbecke een percentage van 4% voor de hoogte van het NMR toe te passen en hiermee de hoogte van de tegemoetkoming in planschade vast te stellen op € 12.400;
- voor het overige het advies van Thorbecke over te nemen en aan het besluit tot het toekennen van een tegemoetkoming in planschade ten grondslag te leggen.

Inzet van middelen

Het betaalde recht moet worden terugbetaald. Ook moet de wettelijke rente worden vergoed. De te vergoeden planschade wordt op vergunninghouder verhaald.

Risico's / procedure / vervolgstappen

Dit voorstel heeft de gebruikelijke procesrisico's. Tegen uw besluit kan bezwaar worden gemaakt en kan de gebruikelijke beroepsprocedure gevolgd worden.

Voorgenomen besluit

Het voorstel is om bijgaand besluit vast te stellen.

BESLUIT

Het college van Heusden heeft in de vergadering van 8 september 2026

besloten:

- overeenkomstig het advies van Thorbecke de hoogte van de getaxeerde waardevermindering te stellen op € 45.000;
- in afwijking van het advies van Thorbecke een percentage van 4% voor de hoogte van het NMR toe te passen en hiermee de hoogte van de tegemoetkoming in planschade vast te stellen op € 12.400;
- voor het overige het advies van Thorbecke over te nemen en aan het besluit tot het toekennen van een tegemoetkoming in planschade ten grondslag te leggen.

namens het college van Heusden,
de secretaris,

mr. H.J.M. Timmermans