

# uitspraak

---

## RECHTBANK ROTTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 22/5705

**uitspraak van de meervoudige kamer van 24 april 2026 in de zaak tussen**

**BPD Ontwikkeling B.V.**, uit Amsterdam, eiseres  
(gemachtigden: [REDACTED] en [REDACTED]),

en

**het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dordrecht**, het college  
(gemachtigden: [REDACTED] en [REDACTED]).

### Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over de aan eiseres toegekende tegemoetkoming in planschade van €550.702,50, vermeerderd met de wettelijke rente en de terugbetaling van het drempelbedrag aan eiseres. Eiseres is het niet eens met de hoogte van de haar toegekende tegemoetkoming in planschade. Zij voert daartoe een aantal beroepsgronden aan. Aan de hand van deze beroepsgronden beoordeelt de rechtbank de toegekende tegemoetkoming in planschade.

1.1. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat het college het advies van de Adviescommissie planschade niet aan het bestreden besluit ten grondslag heeft mogen leggen. Eiseres krijgt dus gelijk en het beroep is dus gegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

1.2. Onder 2 staat het procesverloop in deze zaak. Onder 3 staan de van belang zijnde feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het bestreden besluit. De beoordeling door de rechtbank volgt vanaf 7. Daarbij gaat de rechtbank in op de schadetaxatie en het normaal maatschappelijk risico. Aan het eind staat de beslissing van de rechtbank en de gevolgen daarvan.

### Procesverloop

2. Eiseres heeft een aanvraag ingediend om tegemoetkoming in planschade. Het college heeft haar met het besluit van 6 januari 2022 (primaire besluit) een tegemoetkoming in planschade toegekend van €550.702,50, vermeerderd met de wettelijke rente en de terugbetaling van het drempelbedrag aan eiseres. Met het bestreden besluit van 18 oktober 2022 op het bezwaar van eiseres is het college bij het besluit gebleven.

2.1. Eiseres heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift. Eiseres heeft gereageerd op het verweerschrift en daarbij de gronden van beroep aangevuld. Eiseres heeft ook nog een nadere reactie ingediend.

2.2. De rechtbank heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) als deskundige benoemd om de rechtbank van advies te dienen. Op 26 februari 2024 heeft de StAB verslag uitgebracht aan de rechtbank (StAB-advies). Vervolgens hebben eiseres en het college gereageerd op het StAB-advies.

2.3. De rechtbank heeft het beroep op 16 december 2025 op zitting behandeld. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigden, bijgestaan door [REDACTED] (werkzaam bij Heideweg taxatie & advies en opsteller van de rapporten van Gloudemans). Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden, bijgestaan door [REDACTED], en [REDACTED] (Adviescommissie planschade). Namens de StAB zijn [REDACTED] en [REDACTED] verschenen.

2.4. Bij sluiting van het onderzoek op zitting heeft de rechtbank meegedeeld binnen zes weken uitspraak te doen. De rechtbank heeft deze termijn niet gehaald en partijen bericht zes weken later uitspraak te doen. De rechtbank heeft partijen daarna bericht op uiterlijk 1 mei 2026 uitspraak te doen.

### **Beoordeling door de rechtbank**

#### Totstandkoming van het bestreden besluit

3. Eiseres heeft op 9 juli 2020 een aanvraag om tegemoetkoming in planschade ingediend. Zij stelt die planschade te hebben geleden als gevolg van de inwerkingtreding van het bij raadsbesluit van 20 februari 2018 vastgestelde en op 24 september 2019 naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) op 17 juni 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2474) gewijzigd vastgestelde bestemmingsplan "Zuidrand van Dubbeldam" (hierna: het nieuwe bestemmingsplan). Door het nieuwe bestemmingsplan zijn, kort samengevat, de op grond van het oude bestemmingsplan "Belthurepark en omgeving" bestaande (woning)bouwmogelijkheden komen te vervallen en hebben de gronden - net als in het verleden - een veelal agrarische bestemming. Eiseres is eigenaar van de gronden waarop het nieuwe bestemmingsplan nagenoeg volledig ziet. Zij stelt direct schade te lijden in de vorm van waardevermindering.

3.1. Het college heeft voor het nemen van het op de aanvraag te nemen besluit advies gevraagd aan de Adviescommissie planschade (hierna Adviescommissie). Op 21 oktober 2021 heeft de Adviescommissie een definitief advies uitgebracht. Het college heeft dit advies ten grondslag gelegd aan het primaire besluit. De Adviescommissie heeft de residuele grondwaardeberekenningsmethode toegepast bij de taxatie. De Adviescommissie taxeert de waarde van de percelen bij een maximale invulling van het oude bestemmingsplan op een bedrag van in totaal € 3.325.841,-. De Adviescommissie taxeert de waarde van de percelen bij een maximale invulling van het nieuwe bestemmingsplan op een bedrag van in totaal € 2.224.436,-. De Adviescommissie begroot de waardevermindering op € 1.101.405,-. De Adviescommissie is van mening dat een hoog normaal maatschappelijk risico dient te worden toegepast. Allereerst stelt de Adviescommissie dat de planwijziging als een normale maatschappelijke ontwikkeling moet worden gezien die weliswaar niet concreet voorzienbaar was, maar wél in algemene zin voor een groot deel in de lijn der verwachting lag. Daar komt bij dat bij de vaststelling van het normaal maatschappelijk risico, indien daartoe aanleiding bestaat, ook rekening dient te worden gehouden met omstandigheden die betrekking hebben op de benadeelde zelf. Eiseres is een ondernemer/projectontwikkelaar, waarvoor als uitgangspunt geldt dat zij haar onderneming

---

drijft voor eigen rekening en risico en ook zelf verantwoordelijk is voor haar beslissingen. Tot het normale (maatschappelijk) ondernemersrisico behoren dan ook nadelen die direct samenhangen met de keuzes die de ondernemer zelf heeft gemaakt voor bijvoorbeeld een bepaald type bedrijfsvoering en de plek waar zij haar bedrijf uitoefent. De Adviescommissie meent dat eiseres welbewust het (ondernemers)risico heeft genomen dat de gemeente het (kennelijk volgens eiseres) niet uitvoerbare plan zou herzien, hetgeen ook een voor eiseres negatieve herziening zou kunnen betekenen. De Adviescommissie zou het dan ook niet redelijk vinden een planschadevergoeding voor waardevermindering volledig toe te kennen op basis van een plan dat eiseres zelf niet wenste uit te voeren. De Adviescommissie meent dat met deze bijzondere omstandigheid, die de ondernemersbeslissing van eiseres zelf betreft, in dit specifieke geval een korting van 50% op de begrote waardevermindering gerechtvaardigd is. De Adviescommissie heeft geadviseerd een tegemoetkoming in planschade toe te kennen van 50% van € 1.101.405,-, derhalve een bedrag van € 550.702,50.

3.2. De commissie bezwaarschriften heeft geadviseerd het bezwaar gegrond te verklaren, omdat onvoldoende is gemotiveerd dat als normaal maatschappelijk risico een korting van 50% passend is. Het college heeft dit advies aan de Adviescommissie planschade voorgelegd. De Adviescommissie planschade heeft op 23 juni 2022 een nader advies uitgebracht waarin zij blijft bij haar eerder uitgebrachte advies om als normaal maatschappelijk risico een korting van 50% toe te passen. Bij het bestreden besluit is het college, onder verwijzing naar het advies van de commissie bezwaarschriften en het nadere advies van de Adviescommissie planschade, bij het primaire besluit gebleven.

#### Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

4. Op 1 januari 2024 is de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) ingetrokken en is de Omgevingswet in werking getreden. In artikel 4.19 van de Invoeringswet Omgevingswet heeft de wetgever regels van overgangsrecht gegeven voor een verzoek om vergoeding van schade die is geleden door de inwerkingtreding van een besluit als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, aanhef en onder a, b, e of f, van de Wro. In het derde lid is bepaald dat het oude recht van toepassing blijft op het verzoek om schadevergoeding tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt en, bij toewijzing van het verzoek, de toegewezen schadevergoeding volledig is betaald. Het nieuwe bestemmingsplan is een besluit als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wro. Dat betekent dat in dit geval de Wro, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Volgens artikel 6.1, eerste lid, van de Wro kennen burgemeester en wethouders degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

Volgens artikel 6.2, eerste lid, van de Wro blijft binnen het normale maatschappelijk risico vallende schade voor rekening van de aanvrager.

#### Beroepsgronden

5. Eiseres stelt dat het college de waardevermindering onjuist heeft vastgesteld. Zij kan zich in dit kader niet verenigen met de keuze van de Adviescommissie om de comparatieve methode geheel naast zich neer te leggen en alleen toepassing te geven aan de

---

residuele taxatiemethode. Eiseres meent dat de Adviescommissie er ten onrechte van is uitgegaan dat de comparatieve methode niet mogelijk is. Subsidiair stelt eiseres zich op het standpunt dat aan de toegepaste residuele methode gebreken kleven. Eiseres verwijst daartoe naar de door haar overgelegde contra-expertises van Rijk van 18 juni 2021, 21 juni 2021 en 18 maart 2022, waaruit blijkt dat de Adviescommissie ondeugdelijk heeft gemotiveerd waarom zij voor bepaalde parameters, afslagen en kortingen heeft gekozen. Gelet op de gebreken en leemten in kennis, had het college dit advies niet aan de besluitvorming ten grondslag mogen leggen. De bezwaarschriftencommissie heeft dit ten onrechte niet onderkend.

5.1. Eiseres kan zich verder niet verenigen met de overwegingen die ten grondslag zijn gelegd aan het standpunt van het college dat een korting wegens het normaal maatschappelijk risico gerechtvaardigd is, laat staan met de hier toegepaste korting van 50 procent. Eiseres wijst er daartoe op dat geen sprake is van een ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen lag. Het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat de ontwikkeling past binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerd ruimtelijk beleid. Ook kan niet worden gezegd dat het wegbestemmen van de woningbouwmogelijkheden past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving. Maar zelfs als dit zo zou zijn blijft een korting van 50% op het schadebedrag onvoldoende gemotiveerd. Eiseres leest het bestreden besluit en het advies van de Adviescommissie dan ook zo, dat de uitzonderlijk hoge korting van 50 procent, enkel en alleen is gebaseerd op de gestelde bedrijfsvoering van eiseres. Eiseres betwist dat het wegbestemmen van de planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan "Belthurepark en omgeving" een rechtstreeks gevolg is van haar eigen handelen. Het college kan bovendien niet worden gevolgd in zijn standpunt dat omstandigheden die de benadeelde zelf betreffen, voor zover al aan de orde, zonder meer betrokken kunnen worden bij de bepaling van het normaal maatschappelijk risico. Eiseres wijst er op dat er ook betekenis toekomt aan het antwoord op de vraag of de schade in de vorm van de waardevermindering onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak. Het college voldoet niet aan de zwaardere eisen die in dat geval aan de motivering worden gesteld. Het is en blijft voor eiseres onduidelijk waarom haar schuld, die het college haar tegenwerpt, dusdanig zwaar weegt dat die eigen schuld de uitzonderlijk hoge korting rechtvaardigt, ondanks dat de ontwikkeling niet in een reeks van jaren gevoerd beleid past en dus niet wordt voldaan aan de in de jurisprudentie van de Afdeling gehanteerde indicatoren en ondanks dat de aard en de omvang van de schade die eiseres hierdoor lijdt substantieel is.

5.2. Eiseres heeft in de reactie op het verweerschrift onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1337 aangevoerd dat bij het bepalen van de planschade ten onrechte de complexwaarde is betrokken. De onroerende zaken moeten in planschadekwesities los van elkaar, los van het complex, worden getaxeerd. Ook om deze reden kan het advies van de Adviescommissie naar de mening van eiseres niet aan het bestreden besluit ten grondslag worden gelegd. Nu vaststaat dat de uitgangspunten voor berekening van de planschade ingrijpend zijn gewijzigd, dient de hoogte van de planschade opnieuw en met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2023 te worden berekend. Eiseres verwijst hierbij naar de notitie van Gloudemans van 5 december 2023 waaruit blijkt dat de waarde van de onroerende zaken van eiseres met de bijbehorende bestemming onmiddellijk vóór de peildatum zonder toepassing van de egalisatieregel (zonder complex) aanzienlijk hoger uitvalt dan de waarde die het college, in navolging van de Adviescommissie heeft vastgesteld. Gloudemans heeft in het planschadeadvies van

---

januari 2024 de waarde in de oude planologische situatie ingeschat op basis van de comparatieve benadering/vergelijkingsmethode op afgerond € 29.000.000,00 en de (directe) planschade begroot op € 26.700.000,-.

#### StAB-advies

6. De StAB heeft kennisgenomen van de volledige beroepsdossiers, heeft partijen de mogelijkheid geboden hun standpunten toe te lichten en heeft de situatie ter plaatse bekeken. In het StAB-advies is onder meer het volgende vermeld.

- Het heeft de voorkeur om zowel de comparatieve methode als de residuele waardemethode te hanteren. Beide taxatiemethodes begroten de marktwaarde namelijk op een geheel andere manier. Bij toepassing van beide taxatiemethodes waren de uitkomsten daarvan te controleren en eventueel te verzoenen. Het hanteren van een tweede taxatiemethode is echter niet verplicht en evenmin altijd mogelijk.
- De kritiek van eiseres op de residuele taxatiemethode door de Adviescommissie is op sommige punten onterecht is en op andere punten weliswaar begrijpelijk is, maar weegt niet voldoende zwaar om de taxatie onbruikbaar te achten.
- De Adviescommissie heeft de taxatie van de gronden met een woonbestemming in de oude planologische situatie vastgesteld aan de hand van een complexbenadering met als resultante een waarde waarbij niet is gedifferentieerd naar de verschillende bestemmingen. Uit de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2023 kan worden opgemaakt dat dit niet rijmt met de planschadesystematiek. Het standpunt van eiseres over het hanteren van de complexwaarde is terecht. Het gebruik van het waardebegrip complexwaarde is in strijd met de planschadesystematiek. Dit betekent dat de taxatie van de Adviescommissie om die reden niet bruikbaar moet worden geacht.
- De (motivering van de) door het college gehanteerde zeer hoge korting van 50% in het kader van het normaal maatschappelijk risico wordt niet onderschreven. In dit geval is een drempel van 2% in het kader van het normaal maatschappelijk risico verdedigbaar.

#### Schadetaxatie

7. Volgens vaste rechtspraak (onder meer de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690 (de overzichtsuitspraak)) kan de bestuursrechter een taxatie slechts terughoudend toetsen. 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 desbetreffende deskundige een rol spelen.

#### *De gekozen taxatiemethode*

7.1. Artikel 6.1 van de Wro dwingt niet tot het hanteren van de ene dan wel de andere taxatiemethode. Welke methode in een concreet geval wordt gebruikt, staat ter beoordeling van de onafhankelijke taxateur. Indien toepassing van de ter beschikking staande methoden naar diens deskundig oordeel niet mogelijk is of niet tot een juiste waardering leidt, zal de onafhankelijke taxateur de taxatie (mede) mogen baseren op zijn kennis, ervaring en intuïtie.

7.2. De StAB is een deskundige als bedoeld in artikel 8:47 van de Algemene wet bestuursrecht, zodat de rechtbank in beginsel op het StAB-advies mag afgaan. Dit is slechts anders, indien het advies onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen of anderszins zodanige gebreken bevat, dat het niet aan de oordeelsvorming ten grondslag mag worden gelegd. De rechtbank heeft geen aanwijzingen dat het advies onzorgvuldig tot stand is gekomen of anderszins gebreken bevat.

7.3. De rechtbank stelt vast dat in dit geval de marktwaarde dient te worden bepaald aan de hand van gronden met ongerealiseerde bouwmogelijkheden. Uit het StAB-advies blijkt dat zowel de comparatieve methode als de residuele methode hiervoor geschikt is. Er bestaat geen hiërarchie tussen beide methodes. Het hanteren van een tweede taxatiemethode is bovendien niet verplicht en evenmin altijd mogelijk. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat de toepassing van de residuele methode door de Adviescommissie in zijn algemeenheid onjuist is of in dit specifieke geval tot een onjuist resultaat heeft geleid. De Adviescommissie heeft geconcludeerd dat de comparatieve methode in dit geval niet toepasbaar is vanwege het gebrek aan goede referenties. De Adviescommissie heeft in de bijlagen bij haar advies gemotiveerd onderbouwd waarom de door eiseres genoemde referenties niet bruikbaar worden geacht. Dit is een afweging die aan de taxateur wordt gelaten. De rechtbank merkt in dit kader overigens op dat Gloudemans de waarde van de gronden met een woonbestemming in de oude planologische situatie heeft bepaald aan de hand van de residuele methode, namelijk door de waarde van de gronden als bouwperceel te verminderen met een bedrag voor het technisch bouwrijp maken en voor het feit dat de toekomstige exploitatie mede afhankelijk is van voorzieningen van openbaar nut die nog moeten worden aangelegd. Hoewel de gemachtigde van eiseres ter zitting heeft verklaard haar beroepsgrond met betrekking tot de toepassing van de residuele methode te handhaven, lijkt eiseres de principiële kritiek op het hanteren van de residuele taxatiemethode hiermee te hebben losgelaten.

#### *Toepassing van de residuele waardemethode*

7.4. In het StAB-advies heeft de StAB de door eiseres, onder verwijzing naar de rapporten van Rijk, genoemde kritiekpunten op de toepassing van de residuele waardemethode door de Adviescommissie besproken. De StAB komt tot de conclusie dat de kritiek op sommige punten onterecht is en op andere punten weliswaar begrijpelijk is, maar niet voldoende zwaar weegt om de taxatie onbruikbaar te achten. De StAB vindt de keuze van de Adviescommissie om op een aantal punten een globale begroting te maken, rekening houdend met alle onzekere factoren, verdedigbaar. Hetgeen eiseres naar aanleiding van het StAB-advies naar voren heeft gebracht geeft de rechtbank onvoldoende concrete aanknopingspunten om niet uit te gaan van het advies en de daarin verwoorde conclusies. De rechtbank wijst er daarbij op dat de afslag van 20% niet alleen is opgenomen vanwege te gunstige aannames, maar ook als onzekerheidsfactor vanwege het feit dat een ontwikkelaar die slechts een deel van de gronden in eigendom heeft zeer afhankelijk is van andere betrokken partijen. De rechtbank is dan ook van oordeel dat de door de Adviescommissie gevolgde residuele waardemethode en de gehanteerde redenering begrijpelijk en consistent zijn en dat daaruit getrokken conclusies daarop aansluiten en dat daarmee met inachtneming van de kennis, ervaring en intuïtie van de taxateur, voldoende inzicht is gegeven in de wijze waarop de taxatie tot stand is gekomen.

#### *De complexbenadering*

7.5. Het college stelt dat de goede procesorde in de weg staat aan de beoordeling van de door eiseres ingebrachte beroepsgrond over de complexbenadering, omdat zij haar beroep pas in haar reactie op het verweerschrift heeft aangevuld met deze grond. De rechtbank is met eiseres van oordeel dat haar beroepsgrond over de complexbenadering niet aangemerkt moet worden als een nieuwe beroepsgrond, maar een aanvulling van de beroepsgronden behelst. Eiseres heeft immers in haar beroepschrift ook gronden ingediend tegen de (wijze van) taxatie en zij heeft al in haar reactie van 3 september 2021 op het planschadeadvies van de Adviescommissie vermeld dat de complexbenadering niet kan

---

worden toegepast bij taxaties in het kader van planschade. Zoals de rechtbank ter zitting met partijen heeft besproken is daarom van strijd met de goede procesorde geen sprake. Het college heeft zowel in het kader van haar reactiemogelijkheid op het conceptadvies van de StAB als bij de rechtbank voldoende gelegenheid gehad om inhoudelijk op deze beroepsgrond te reageren en heeft ook van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

7.6. In de hiervoor aangehaalde uitspraak van 5 april 2023 oordeelt de Afdeling dat in algemene zin de onteigeningsrechtelijke complexbenadering dat aan alle gronden - ongeacht hun bestemming - dezelfde waarde wordt toegekend, niet in overeenstemming is met de uitgangspunten bij planschadezaken. Dit laat volgens de in de uitspraak van de Afdeling opgenomen overweging ten overvloede echter onverlet dat bij de taxatie van een perceel in het kader van de begroting van planschade onder omstandigheden mee kan wegen dat dit perceel op de peildatum nog niet of niet geheel technisch bouwrijp is en dat de (toekomstige) daadwerkelijke rendabele exploitatie ervan mede afhankelijk zal zijn van voorzieningen van openbaar nut die, deels op andere percelen, nog moeten worden aangelegd. In dat geval zal de taxateur dat echter op andere wijze tot uitdrukking moeten laten komen in de taxatie van de werkelijke waarde van het perceel op de peildatum, als onderdeel van de planschadetaxatie, dan door de enkele verwijzing naar de onteigeningsrechtelijke complexbenadering, aldus de Afdeling.

7.7. De rechtbank is in navolging van het StAB-advies van oordeel dat de Adviescommissie in de taxatie voor de oude planologische situatie de complexbenadering heeft toegepast door binnen de verschillende deelcomplexen aan de verschillende bestemmingen dezelfde waarde (een vaste prijs per m<sup>2</sup>) toe te kennen. Hiervan heeft de Afdeling in de uitspraak van 5 april 2023 uitdrukkelijk geoordeeld dat dit in strijd is met de planschadesystematiek. Het college heeft dit onderdeel van de taxatie daarom redelijkerwijs niet aan het bestreden besluit ten grondslag mogen leggen. Dit betekent dat het college voor het te (nieuw) nemen besluit op bezwaar opnieuw een taxatie moet (laten) verrichten waarbij aan de gronden met inachtneming van de verschillende bestemmingen een waarde moet worden toegekend. De in de uitspraak van de Afdeling opgenomen overweging ten overvloede roept bij de rechtbank wel vragen op. Volgens vaste rechtspraak moet in de planschadesystematiek immers worden uitgegaan van de juridische en niet de feitelijke werkelijkheid. De rechtbank legt de overweging ten overvloede van de Afdeling zo uit dat in de taxatie aan de gronden met inachtneming van de verschillende bestemmingen een waarde moet worden toegekend, waarbij in dit geval aan de gronden met een bestemming voor woondoeleinden een korting moet worden toegepast vanwege de nog te realiseren ontsluiting op andere percelen.

#### *Conclusie taxatie*

7.8. De rechtbank komt tot de conclusie dat het college de taxatie van de Adviescommissie niet aan het bestreden besluit ten grondslag heeft mogen leggen voor zover daarin is uitgegaan van de complexbenadering. Het betoog van eiseres slaagt op dit punt. Het college zal voor het te nemen besluit op bezwaar een nieuwe taxatie moeten (laten) verrichten waarbij wordt uitgegaan van de marktwaarde van de gronden, die aansluiten bij de daaraan toegekende bestemmingen. Daarbij zal aan de gronden met een bestemming voor woondoeleinden een korting moeten worden toegepast vanwege de nog te realiseren ontsluiting op andere percelen.

### Normaal maatschappelijk risico

8.1. De vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, van de Wro tot het normale maatschappelijke risico behoort, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. De rechtbank verwijst in dit verband naar de overzichtsuitspraak. 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 die 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 die 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.

8.2. De vaststelling van de omvang van het normale maatschappelijke risico is in de eerste plaats aan het bestuursorgaan, dat daarbij beoordelingsruimte toekomt. Het bestuursorgaan moet deze vaststelling naar behoren 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 maatschappelijke risico zelf vaststellen door in een concreet geval zelf te bepalen welke drempel of korting redelijk is, met inachtneming van het bepaalde in het tweede lid van artikel 6.2 van de Wro.

### *Normale maatschappelijk ontwikkeling*

8.3. De ontwikkeling moet naar het oordeel van de rechtbank worden aangemerkt als het bestemmen van de feitelijke bestaande situatie, waarmee onbenutte planologische mogelijkheden zijn wegbestemd. Over de achtergrond van de ontwikkeling staat in de plantoelichting van het nieuwe bestemmingsplan dat sprake is van een gewijzigde beleidsopvatting, waarbij het behoud van het open karakter van het gebied en de bestaande landschappelijke kwaliteiten een zwaarder gewicht hebben gekregen dan de oorspronkelijke planologische mogelijkheden. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college zich, in navolging van de Adviescommissie, op het standpunt kunnen stellen dat het bestemmen van de feitelijk bestaande situatie als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd. Het is namelijk niet ongebruikelijk dat de gemeenteraad deze situatie als vertrekpunt neemt bij het opstellen van een bestemmingsplan. Daar komt in dit concrete geval bij dat aansluiting is gezocht bij deze feitelijke situatie, gegeven de (gewijzigde) beleidsopvatting voor het plangebied, die inhoudt dat de bestaande situatie dient te worden behouden en aantasting van de openheid van het gebied dient te worden voorkomen.

### *Ontwikkeling in lijn der verwachtingen*

8.4. De rechtbank is met eiseres van oordeel dat het college niet inzichtelijk heeft gemaakt dat de ontwikkeling past binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerd ruimtelijk beleid. Uit de toelichting van het nieuwe bestemmingsplan blijkt immers duidelijk dat de gemeente haar structuurvisie op 20 juni 2017 heeft aangepast om de gewijzigde inzichten voor het plangebied hierin te verwerken. Met betrekking tot de beroepsgrond van eiseres dat de ontwikkeling ook niet binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving past heeft de StAB opgemerkt dat bij een geval van directe planschade, zoals hier aan de orde, de

ruimtelijk structuur op twee niveaus van belang is, namelijk binnen het plangebied zelf (de ontwikkeling als zodanig) en de omgeving hiervan. De StAB concludeert dat de ontwikkeling naar aard en omvang past binnen de ruimtelijke structuur van het plangebied zelf, omdat met het schadeveroorzakende planologische regime is aangesloten bij het bestaande, feitelijke gebruik binnen het plangebied. Als met een bredere blik wordt gekeken naar de omgeving van de ontwikkeling, dan geldt dat de raad met de keuze voor een conserverende planregeling de bestaande openheid en kwaliteiten van het gebied heeft willen beschermen. De rechtbank ziet geen aanleiding de StAB hierin niet te volgen. Het college heeft zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat de ontwikkeling past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving. Van een uitbreidingslocatie, zoals door eiseres is gesteld, is geen sprake. Omdat het college bij het bepalen van het normaal maatschappelijk risico in dit geval echter niet van belang heeft kunnen achten dat de planologische ontwikkeling past in het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijk beleid, kan niet worden gezegd dat de ontwikkeling voor een groot deel in de lijn der verwachtingen lag. De rechtbank komt dan ook tot de conclusie dat het college het advies van de Adviescommissie op dit punt niet heeft kunnen volgen en het bestreden besluit in zoverre onvoldoende is gemotiveerd.

#### *Omstandigheden – handelen van eiseres*

8.5. De rechtbank stelt vast dat de Adviescommissie en het college voor de motivering van de korting van 50% op het schadebedrag het (gesteld) verwijtbaar handelen van eiseres van doorslaggevende betekenis hebben geacht. Dit verwijtbaar handelen bestaat er volgens het college in dat eiseres geen gebruik heeft gemaakt van de in het bestemmingsplan “Belthure Park en omgeving” opgenomen bouwmogelijkheden en bouwplannen aan het college is blijven voorleggen die niet in overeenstemming waren met het bestemmingsplan “Belthure Park en omgeving”. Aldus heeft eiseres zelf het risico genomen dat het bestemmingsplan in voor haar nadelige zin zou worden aangepast.

8.6. Uit het StAB-advies blijkt dat de korting van 50% neerkomt op het hanteren van een drempel van 17% van de waarde van de percelen op de peildatum voor de planologische wijziging. Tussen partijen is niet in geschil dat een dergelijke drempel zeer hoog is voor een geval van directe planschade, zoals hier aan de orde. Volgens vaste rechtspraak (uitspraak van de Afdeling van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2071) worden er daarom zwaardere eisen aan de motivering gesteld. Anders dan eiseres is de rechtbank van oordeel dat de Adviescommissie en het college het handelen van eiseres op zichzelf hebben kunnen betrekken bij de vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling tot het normaal maatschappelijk risico behoort. Eiseres heeft geen bouwplan ingediend dat paste binnen de mogelijkheden van het bestemmingsplan “Belthure Park en omgeving. Uit de stukken blijkt dat het college eiseres er wel meerdere malen op heeft gewezen dat haar plannen binnen dat bestemmingsplan moeten passen. Door hier geen gevolg aan te geven heeft eiseres een ondernemingsrisico genomen hetgeen een hoger normaal maatschappelijk risico rechtvaardigt. Naar het oordeel van de rechtbank kan echter niet gezegd worden dat eiseres daarmee een kans van 50% op het vervallen van de planologische mogelijkheden heeft gecreëerd. Het is immers aan de gemeenteraad om te bepalen of de planologische mogelijkheden in het bestemmingsplan nog steeds aanvaardbaar worden gevonden. Evenmin valt in te zien dat het handelen van eiseres zou (moeten) leiden tot het geheel vervallen van de mogelijkheden voor woningbouw, zoals met het nieuwe bestemmingsplan is gebeurd. Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat het college in navolging van de Adviescommissie in het handelen van eiseres onvoldoende grondslag heeft kunnen

---

vinden voor het toepassen van de korting van 50% op het schadebedrag. Het bestreden besluit is op dit punt onvoldoende gemotiveerd.

#### *Aard van het nadeel*

8.7. De StAB heeft in het StAB-advies voor wat betreft de aard en de omvang van het nadeel aansluiting gezocht bij de bestaande situatie, wat met zich heeft gebracht dat bouwen en gebruiksmogelijkheden op de gronden van eiseres zijn wegbestemd. De omvang van het planologisch nadeel betekent concreet het vervallen van de aanleg van 18-holes golfbaan en de bouw van 226 woningen (of na toepassing van de binnenplanse vrijstellingsmogelijkheid: 296 woningen). De rechtbank is met eiseres van oordeel dat de als gevolg hiervan door eiseres geleden schade aanzienlijk is en uitstijgt boven de financiële nadelen die behoren tot het normaal maatschappelijke risico, ook als rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat eiseres een projectontwikkelaar is. De Adviescommissie en het college hebben hiermee onvoldoende rekening gehouden en het bestreden besluit is ook in zoverre onvoldoende gemotiveerd. Anders dan eiseres in haar reactie op het StAB-advies heeft gesteld betekent dit echter niet dat in het geheel geen korting mag worden toegepast. De rechtbank heeft in het voorgaande immers ook reeds overwogen dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de ontwikkeling past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het handelen van eiseres heeft kunnen betrekken bij de vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling tot het normaal maatschappelijk risico behoort.

#### *Conclusie normaal maatschappelijk risico*

8.8. De rechtbank komt tot de conclusie dat het college het advies van de Adviescommissie, voor zover daarin is geconcludeerd dat van de schade redelijkerwijs 50% wegens het normaal maatschappelijk risico voor rekening van eiseres dient te blijven, niet aan het bestreden besluit ten grondslag heeft kunnen leggen. Het college heeft in dit geval geen korting van 50% bij de beoordeling van het verzoek om tegemoetkoming in planschade mogen toepassen. Het betoog van eiseres slaagt op dit punt. Dit betekent echter niet dat in het geheel geen korting kan worden toegepast.

### **Conclusie en gevolgen**

9. Het beroep is gegrond, omdat het college het bestreden besluit in strijd is met artikel 3:2 van de Awb onzorgvuldig heeft voorbereid en in strijd met artikel 7:12 van de Awb onvoldoende heeft gemotiveerd. Dit betekent dat eiseres gelijk krijgt. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit. De rechtbank draagt niet aan het college op om het gebrek te herstellen met een betere motivering of een ander besluit (een zogenoemde bestuurlijke lus) binnen een bepaalde termijn. Dit omdat te verwachten is dat het onderzoek (taxatie) dat nodig is om het gebrek te herstellen enige tijd in beslag zal nemen en onzeker is wanneer dat kan worden afgerond.

9.1. Bij het te nemen besluit op bezwaar dient in aanmerking te worden genomen dat sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling, die deels in de lijn der verwachtingen lag, omdat de ontwikkeling past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving. Ook rechtvaardigt het onder 8.6 genoemde handelen van eiseres dat er een korting wordt toegepast. Tegelijkertijd heeft de bestemmingsplanwijziging voor eiseres tot een aanzienlijk bedrag aan directe planschade geleid. De rechtbank acht in verband met deze omstandigheden het toepassen van een korting van vijftien procent van de waarde van de percelen onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe

---

bestemmingsplan redelijk. Het college moet een nieuw besluit nemen met inachtneming van deze uitspraak.

9.2. Omdat het beroep gegrond is moet het college het griffierecht aan eiseres vergoeden en krijgt eiseres ook een vergoeding van haar proceskosten. Het college moet deze vergoeding betalen. Deze vergoeding bedraagt € 1.868,-, omdat de gemachtigde van eiseres een beroepschrift heeft ingediend en aan de zitting heeft deelgenomen. Eiseres heeft ook verzocht om vergoeding van kosten van deskundige bijstand tot een bedrag van € 28.090,27. Ter onderbouwing van deze kosten heeft eiseres ter zitting diverse niet gespecificeerde facturen van Gloudemans en een urenoverzicht met factuur van mr. S. Berns overgelegd. De rechtbank acht het inroepen van Gloudemans in dit geval redelijk omdat eiseres hiermee onder meer de gevolgen van het niet hanteren van de complexbenadering voor de taxatie heeft uiteengezet. Ook het inschakelen van deskundige mr. S. Berns voor de werkzaamheden in aanloop naar de zitting acht de rechtbank redelijk. De rechtbank vindt het door eiseres verzochte bedrag aan deskundigenkosten echter niet redelijk en zal daarom een veroordeling van proceskosten van in totaal 40 uur uitspreken (20 uur Gloudemans, 20 uur mr. S. Berns) uitspreken waarbij wordt aangesloten bij het uurtarief van mr. S. Berns van € 175,-.

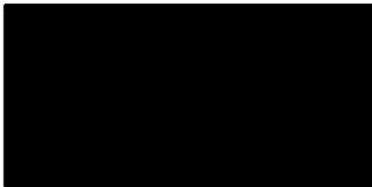
---

### Beslissing

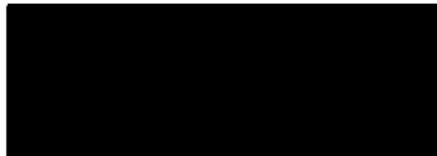
De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit van 18 oktober 2022;
- draagt het college op een nieuw besluit op het bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat het college het griffierecht van € 365,- aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 8.868,- waarvan € 1.868,- is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J. Fransen, voorzitter, en mr. V. van Dorst en mr. C. Vogtschmidt, leden, in aanwezigheid van mr. J.V. Baan-de Vries, griffier. Uitgesproken in het openbaar op 24 april 2026.



griffier



voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

**24 APR. 2026**

### Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.



bank Rotterdam  
RM