

ECLI:NL:RVS:2008:BC6403

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	12-03-2008
Datum publicatie	12-03-2008
Zaaknummer	200703629/1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBLEE:2007:BA4041, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 8 november 2005 heeft appellant sub 2 (hierna: de gemeenteraad) [belanghebbende] een planschadevergoeding toegekend en de verzoeken om planschadevergoeding van de overige appellanten sub 1 afgewezen.
Wetsverwijzingen	Wet op de Ruimtelijke Ordening Wet op de Ruimtelijke Ordening 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening 49
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Module Ruimtelijke ordening 2008/4630 O&A 2008, 57 TBR 2008/109 met annotatie van J.A.M.A. Sluysmans JOM 2008/522 OGR-Updates.nl 1001586

Uitspraak

200703629/1.

Datum uitspraak: 12 maart 2008

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellanten sub 1], wonend te [woonplaats],

2. de raad van de gemeente Smallingerland,

appellanten,

tegen de uitspraak in de zaken nrs. 06/388, 06/1239 tot en met 06/1245 van de rechtbank Leeuwarden van 27 april 2007 in het geding tussen:

appellanten sub 1,

en

appellant sub 2.

1. Procesverloop

Bij besluiten van 8 november 2005 heeft appellant sub 2 (hierna: de gemeenteraad) [belanghebbende] een planschadevergoeding toegekend en de verzoeken om planschadevergoeding van de overige appellanten sub 1 afgewezen.

Bij brief van 7 december 2005 hebben appellanten sub 2 tegen deze besluiten bezwaar gemaakt en daarbij verzocht om instemming met rechtstreeks beroep bij de rechtbank.

Bij brief van 10 februari 2006 heeft de gemeenteraad mededeling gedaan van zijn instemming met dit verzoek en het bezwaarschrift aan de rechtbank doorgezonden om het als beroepschrift in behandeling te nemen.

Bij uitspraak van 27 april 2007, verzonden op die dag, heeft de rechtbank Leeuwarden (hierna: de rechtbank) de daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard en de besluiten van 8 november 2005 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de gemeenteraad bij brief van 25 mei 2007, bij de Raad van State ingekomen op 30 mei 2007, en appellanten sub 1 bij brief van 24 mei 2007, bij de Raad van State ingekomen op 25 mei 2007, hoger beroep ingesteld. De gemeenteraad heeft de gronden aangevuld bij brief van 27 juni 2007. Appellanten sub 1 hebben de gronden aangevuld bij brief van 5 juli 2007. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brieven van 10 juli 2007 en 6 december 2007 hebben appellanten sub 1 van antwoord gediend.

Bij brieven van 23 augustus 2007 en 29 november 2007 heeft de gemeenteraad van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 december 2007, waar appellanten sub 1, vertegenwoordigd door mr. drs. H.A. Pasveer, advocaat te Den Bosch, en de gemeenteraad, vertegenwoordigd door mr. J. Boersma, ambtenaar in dienst van de gemeente, bijgestaan door mr. drs. L.A. van Montfoort, deskundige, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), zoals dit luidde ten tijde hier van belang en voor zover hier van belang, kent de gemeenteraad, voor zover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van een bestemmingsplan of een vrijstelling, als bedoeld in artikel 19 van de WRO schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

2.2. Voor de beoordeling van een verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 49 van de WRO dient te worden gezien of sprake is van een wijziging van het planologische regime waardoor een belanghebbende in een nadeliger positie is komen te verkeren, ten gevolge waarvan hij schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient een vergelijking te worden gemaakt tussen de beweerdelijk schadeveroorzakende planologische maatregel en het voordien geldende planologische regime. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, maar hetgeen op grond van deze regimes maximaal kon worden gerealiseerd, ongeacht de vraag of verwezenlijking daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Slechts wanneer realisering van de maximale mogelijkheden van het planologische regime met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, kan daarin aanleiding worden gevonden om te oordelen dat van voormeld uitgangspunt moet worden afgeweken.

2.3. Bij brieven van 20 september 2003 hebben appellanten sub 1 verzocht om vergoeding van planschade die zij stellen te hebben geleden door besluiten van 11 februari 2003 van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Smallingerland waarbij vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO is verleend van de bestemmingsplannen "Sportvelden Drachtster Bos" en het "Uitbreidingsplan in hoofdzaak

1964" ten behoeve van de realisatie van een woonwijk. [appellanten sub 1] wonen aan de [locatie] en de gerealiseerde woonwijk ligt ten westen van hun woningen. Zij stellen dat het vrije uitzicht verloren is gegaan, dat zij inkijk vrezen en dat een groot gedeelte van het openbaar groen is verdwenen. Voorts stellen zij dat de algemene situeringswaarde van hun woningen nadelig is gewijzigd. [naam appellant sub 1] en [belanghebbende] wonen aan de [locatie] en de woonwijk ligt ten noorden van hun woningen. Zij stellen dezelfde nadelen als de bewoners van de [locatie] te ondervinden en daarnaast een toegenomen verkeersoverlast, omdat de nieuwe woonwijk via de [locatie] wordt ontsloten.

2.4. De gemeenteraad heeft de verzoeken ter advisering voorgelegd aan de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ). In augustus 2004 heeft de SAOZ adviezen uitgebracht, waarna door appellanten sub 1 en namens de projectontwikkelaar Wind Groep BV (hierna: de projectontwikkelaar) reacties zijn uitgebracht. De projectontwikkelaar, die ingevolge een met de gemeente gesloten overeenkomst de planschade voor zijn rekening zal nemen, heeft door het bureau Langhout & Wiarda een contra-expertise laten opstellen. Bij brief van 21 oktober 2004 heeft de projectontwikkelaar aangegeven geen toestemming te geven voor het toekennen van een planschadevergoeding. Op 6 september 2005 heeft de gemeenteraad besloten een second opinion te vragen bij Adviesbureau Van Montfoort. Dit bureau heeft op 11 oktober 2005 advies uitgebracht (hierna: het advies van Van Montfoort). Zowel de SAOZ als de gemachtigde van appellanten en enkele appellanten hebben op dit advies gereageerd, waarna Van Montfoort schriftelijk op deze reacties is ingegaan.

2.5. Bij besluiten van 8 november 2005 heeft de gemeenteraad onder verwijzing naar het advies van Van Montfoort de verzoeken van

[appellanten sub 1] om planschadevergoeding afgewezen en aan [belanghebbende] een planschadevergoeding toegekend. Daartoe is - kort samengevat - overwogen dat - met uitzondering van [belanghebbende] - appellanten sub 1 geen planologisch nadeel ondervinden ten opzichte van de voorheen geldende regimes.

2.5.1. Niet in geding is dat bij de planvergelijking de verleende vrijstellingen van 11 februari 2003 en het bestemmingsplan "Drachtstervaart", vastgesteld op 3 juli 2001, onherroepelijk geworden op

19 mei 2004, als één planologische mutatie zijn beschouwd. Voorts is niet in geding dat bij de planvergelijking het "Uitbreidingsplan in hoofdzaak 1964", het bestemmingsplan "De Drait", het bestemmingsplan "Bungalowpark Slingerweg", het bestemmingsplan "Sportvelden Drachtsterbos" en het bestemmingsplan "Postlaan" dienen te worden betrokken en evenmin op welke gronden deze plannen betrekking hebben.

2.6. Ingevolge het "Uitbreidingsplan in hoofdzaak 1964" (hierna: het Uitbreidingsplan) had een gedeelte van de in geding zijnde gronden de bestemming "agrarische doeleinden".

In artikel 2.4.1.1., van de voorschriften behorende bij het Uitbreidingsplan is bepaald dat op deze gronden uitsluitend agrarische bebouwing is toegestaan, met dien verstande dat:

a. ...;

b. ;

c. in of organisch verbonden met het hoofdgebouw ten minste 300 m³ nuttige bedrijfsruimte aanwezig moet zijn;

d. het terrein, waarop mag worden gebouwd krachtens eigendomsrecht, een recht van opstal of erfpacht, ten minste 1 ha. groot moet zijn;

e. uitsluitend mag worden gebouwd aan wegen voorkomende op het uitbreidingsplan in hoofdzaak of de wegenlegger;

f. ;

Ingevolge artikel 2.4.1.2., van de planvoorschriften kunnen burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van de in artikel 2.4.1.1c., d en e gestelde eisen, indien de naleving daarvan in redelijkheid niet kan worden gevorderd van een bepaald agrarisch bedrijf als bedoeld in artikel 2.4.1.1. Hieromtrent wordt echter eerst door burgemeester en wethouders advies ingewonnen van de hoofdingenieur-directeur van de Rijkslandbouw voorlichtingsdienst in Friesland te Leeuwarden.

2.7. De gemeenteraad betoogt allereerst dat de rechtbank ten onrechte

tot het oordeel is gekomen dat de ontheffingsmogelijkheid als bedoeld in artikel 2.4.1.2. van de voorschriften behorende bij het Uitbreidingsplan dient te voldoen aan de eisen neergelegd in artikel 15 van de WRO en voorts dat de ontheffingsmogelijkheid niet voldoet aan die eisen.

2.7.1. Dit betoog slaagt. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Overgangswet Ruimtelijke Ordening (hierna: de Overgangswet) worden onder meer plannen van uitbreiding, als bedoeld in paragraaf 7, met daarbij behorende bebouwingsvoorschriften en voorschriften als bedoeld in artikel 43 der Woningwet 1901, geacht bestemmingsplannen in de zin van de WRO te zijn. Zij behouden het rechtsgevolg dat zij bij de inwerkingtreding van deze wet hebben. Anders dan de rechtbank heeft overwogen volgt hieruit niet dat de voorschriften van het Uitbreidingsplan dienen te voldoen aan de eisen gesteld in de WRO. Het Uitbreidingsplan is niet tot stand gekomen onder gelding van de WRO. Blijkens de toelichting op artikel 10 van de Overgangswet betekenen de woorden "geacht te zijn" in dat artikel "gelijkstellen met". Dat is niet hetzelfde als voldoen aan de eisen van de WRO. De uitleg van de rechtbank verdraagt zich ook niet met de bepaling dat het rechtsgevolg van het Uitbreidingsplan behouden blijft. De gemeenteraad is bij de planvergelijking er derhalve terecht vanuit gegaan dat op grond van artikel 2.4.1.2. van de planvoorschriften agrarische bebouwing mogelijk was op de gronden waarvoor het Uitbreidingsplan van kracht was.

2.8. Het betoog van de gemeenteraad dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat de gemeenteraad bij de planvergelijking onvoldoende rekening heeft gehouden met de toegenomen verkeersintensiteit faalt, ook indien uitgegaan wordt van de ontsluiting van 279 woningen op de [locatie] in plaats van het door de rechtbank genoemde aantal van 800. Redengevend is dat de woning aan de [locatie] recht tegenover de ontsluitingsweg ligt en de woning aan de [locatie] kort na de aftakking naar de nieuwe woonwijk ligt. Aan de uitkomsten van de metingen van de gevelbelastingen - waar de gemeenteraad op heeft gewezen - komt in het kader van de planvergelijking geen doorslaggevende betekenis toe. Het gaat om het antwoord op de vraag of de toegenomen verkeersdruk ten gevolge van de ontsluiting van ten minste 279 woningen leidt tot een waardevermindering van de woningen, waarbij de oude planologische situatie dient te worden vergeleken met de nieuwe. Uit de besluiten van 8 november 2005 noch uit het daaraan ten grondslag gelegde advies van Van Montfoort blijkt dat dit aspect is onderzocht.

2.9. Appellanten sub 1 betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de gemeenteraad bij de planvergelijking een onjuist uitgangspunt heeft gehanteerd door binnen de bestemming "groenvoorzieningen" van het bestemmingsplan "De Drait" uit te gaan van de mogelijkheid van bebouwing tot een hoogte van 15 m. Appellanten sub 1 achten het redelijkerwijs uitgesloten dat bebouwing tot zodanige hoogte wordt opgericht.

2.9.1. Dit betoog faalt. Ingevolge het bestemmingsplan "De Drait" rustte op de gronden gelegen ten noorden van de woningen [locatie] en ten westen van de woningen [locaties] de bestemming "groenvoorzieningen". Ingevolge artikel 10 van de voorschriften behorende bij dit plan waren deze gronden bestemd voor recreatieve doeleinden van overwegend passieve aard met de daartoe benodigde

gebouwen, andere bouwwerken en andere werken, met dien verstande dat ten hoogste 1 % van deze gronden mocht worden bebouwd en dat de goothoogte van de gebouwtjes ten hoogste 2.50 meter mocht bedragen. Voorts was bepaald dat deze bestemming diende te worden uitgewerkt. Dit plan bevatte echter geen bouwverbod voor nog niet uitgewerkte bestemmingen, zodat de gemeenteraad deze bouwmogelijkheid terecht bij de planvergelijking heeft betrokken. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de gemeenteraad daarbij terecht is uitgegaan van een ingevolge de aanvullende werking van de bouwverordening geldende maximale bouwhoogte van 15 meter. Voorts is de Afdeling, evenals de rechtbank, van oordeel dat niet met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uitgesloten kan worden dat bouwwerken tot een dergelijke hoogte opgericht kunnen worden, zodat dit terecht in de planvergelijking is betrokken.

2.10. Appellanten sub 1 betogen voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de gemeenteraad de adviezen van de SAOZ had moeten volgen en zich niet op het advies van Van Montfoort had moeten baseren. Mochten aan de adviezen van de SAOZ al gebreken kleven, dan zijn deze zeker niet zodanig ernstig, dat afwijking daarvan gerechtvaardigd zou zijn, aldus appellanten.

2.10.1. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat het een bestuursorgaan vrij staat om van het advies van een door hem geraadpleegde deskundige af te wijken indien zij dit advies of onderdelen ervan onjuist acht. Afwijking dient echter, al dan niet op basis van een ander deskundigenadvies, deugdelijk gemotiveerd te worden.

2.10.2. Met betrekking tot de vraag of zodanige deugdelijke motivering is gegeven, overweegt de Afdeling als volgt. De komst van een geheel nieuwe woonwijk levert in de visie van de SAOZ een planologisch nadeliger situatie op, waarbij de planschade is getaxeerd op de bedragen: 5.000, 10.000, 10.500, 17.000, 20.000, 24.000, 25.000 en 30.000.

Van Montfoort daarentegen is - behoudens inzake het verzoek van appellant

[belanghebbende], ten aanzien van wie hij adviseert 6.500 toe te kennen - tot de slotsom gekomen dat de planologische wijziging niet leidt tot een planologisch nadeliger situatie.

In de adviezen van de SAOZ en Van Montfoort zijn bij de planvergelijking geen identieke planologische uitgangspunten gehanteerd. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat er sprake is van drie in het oog springende verschillen.

Van Montfoort heeft zich - in afwijking van de SAOZ - op het standpunt gesteld dat er met betrekking tot de bebouwingsmogelijkheden op de gronden met de bestemming "groenvoorzieningen" in het bestemmingsplan "De Drait" geen aanleiding bestaat om een uitzondering te maken op de hoofdregel dat bij een planologische vergelijking regimes maximaal moeten worden ingevuld. Uit overweging 2.9 vloeit voort dat het uitgangspunt van Van Montfoort in deze juist is.

Voorts hebben Van Montfoort en de SAOZ een andere invulling gegeven aan hetgeen mogelijk is op grond van de ontheffingsmogelijkheid opgenomen in artikel 2.4.1.2. van de voorschriften behorende bij het Uitbreidingsplan. De SAOZ gaat er vanuit dat de bevoegdheid om ontheffing te verlenen alleen voor bedrijven geldt die aan de [locatie] waren gevestigd. Van Montfoort meent dat de ontheffingsbevoegdheid ruimer kan worden toegepast. De Afdeling acht het uitgangspunt van Van Montfoort juist nu voor de stelling dat de bevoegdheid om ontheffing te verlenen uitsluitend betrekking kan hebben op bedrijven die al aan de [locatie] waren gevestigd geen aanknopingspunten zijn te vinden in het Uitbreidingsplan. Van Montfoort heeft derhalve een juist uitgangspunt gehanteerd bij de planvergelijking.

Van Montfoort heeft verder - in afwijking van de SAOZ - bij de invulling van het Uitbreidingsplan de [locatie] terecht buiten beschouwing gelaten.

Weliswaar heeft Van Montfoort in zoverre juiste planologische uitgangspunten gehanteerd maar de Afdeling acht de gesignaleerde verschillen in het licht van de totale planvergelijking te gering van betekenis om een afdoende verklaring te vormen voor de tegengestelde uitkomsten in de adviezen van de SAOZ en van Van Montfoort.

2.10.3. Ten slotte hebben appellanten sub 1 terecht betoogd dat de rechtbank niet heeft onderkend dat in het advies van Van Montfoort ontoereikend is gemotiveerd waarom het verdwijnen van de manege een planologisch voordeel oplevert ten opzichte van de komst van de woonwijk, omdat vanuit het oogpunt van bebouwingsmassa en uitzicht de woonwijk een verbetering is. De SAOZ is in haar adviezen tot de conclusie gekomen dat de huidige bouwmogelijkheden meer bouwmassa mogelijk maken dan de manege waardoor het uitzicht per saldo zal worden beperkt en dat daarnaast de situeringswaarde zal afnemen, omdat de woning [locatie] voorheen kon worden gekarakteriseerd als gelegen grenzend aan het landelijk gebied, maar nu meer ingesloten is komen te liggen, grenzend aan een woonwijk als gevolg waarvan de gebruiksintensiteit van de omgeving zal toenemen. In het licht van deze gemotiveerde conclusie is de conclusie in het advies van Van Montfoort dat sprake is van een planologisch voordeel, zonder nadere onderbouwing, niet begrijpelijk.

2.10.4. Het vorenoverwogene leidt tot de conclusie dat de gemeenteraad, door bij de besluitvorming het rapport van Van Montfoort te hanteren en op basis daarvan afwegingen te maken aan de hierboven op hem rustende motiveringsplicht niet heeft voldaan en in strijd heeft gehandeld met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

2.11. De hoger beroepen van de gemeenteraad en appellanten sub 1 zijn gegrond. Nu het dictum van de aangevallen uitspraak juist is, dient zij, met verbetering van de gronden waarop zij berust, te worden bevestigd. De gemeenteraad dient met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling en de uitspraak van de rechtbank, voor zover deze niet of tevergeefs is aangevochten, een nieuw besluit te nemen.

2.12. De gemeenteraad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten van appellanten sub 1 te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

II. bevestigt de aangevallen uitspraak;

III. veroordeelt de raad van de gemeente Smallingerland tot vergoeding van bij appellanten sub 1 in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 644,00 welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient aan appellanten sub 1 onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

IV. gelast dat de gemeente Smallingerland aan appellanten sub 1 het voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 214,00 (zegge: tweehonderdveertien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. B. van Wagtendonk, voorzitter, en mr. H.G. Lubberdink en mr. C.H.M. van Altena, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.M. Ouwehand, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Wagtendonk w.g. Ouwehand

voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 maart 2008

224.