

ECLI:NL:RVS:2014:737

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	05-03-2014
Datum publicatie	05-03-2014
Zaaknummer	201302985/1/A2
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ4150, Meerdere afhandelingswijzen
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 juli 2011 heeft het college het verzoek van [verzoekster] om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.
Wetsverwijzingen	Wet ruimtelijke ordening Algemene wet bestuursrecht
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2014/274 OGR-Updates.nl 2014-0066

Uitspraak

201302985/1/A2.

Datum uitspraak: 5 maart 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Teylingen,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 20 februari 2013 in zaak nr. 12/466 in het geding tussen:

[verzoekster]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 5 juli 2011 heeft het college het verzoek van [verzoekster] om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij besluit van 3 december 2011 heeft het college het door [verzoekster] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 5 juli 2011 met aanpassing van de motivering gehandhaafd.

Bij uitspraak van 20 februari 2013 heeft de rechtbank het door [verzoekster] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 3 december 2011 vernietigd, het bezwaar tegen het besluit van 5 juli 2011 gegrond verklaard, dit besluit herroepen, [verzoekster] een tegemoetkoming in planschade van

40.300,00 toegekend en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[verzoekster] heeft een verweerschrift ingediend.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 januari 2014, waar het college, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Winkelhuijzen, advocaat te Alphen aan den Rijn, vergezeld van mr. P.F. Schreiber, werkzaam bij de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ), en mr. E.J.M. Rietveld, werkzaam bij de gemeente, en [verzoekster], vertegenwoordigd door ir. R.E.M.M. Bolmers, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 6.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) kent het college 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.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, is een oorzaak, als bedoeld in het eerste lid, een bepaling van een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 6.3, aanhef en onder a, betreft het college met betrekking tot de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade bij zijn beslissing op de aanvraag in ieder geval de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak.

2. [verzoekster] is sinds 1972 eigenaar van het perceel en de daarop gelegen vrijstaande woning en bijgebouw aan de [locatie] in Sassenheim. Zij heeft op 24 juli 2005 verzocht om vergoeding van planschade ten gevolge van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Oost-West" dat de bouw van een tweede woning op het naastgelegen perceel mogelijk heeft gemaakt. Het college heeft dit verzoek afgewezen, omdat het planologisch nadeel ten gevolge van die bouwmogelijkheid is gecompenseerd met het voordeel voor [verzoekster] dat zij ingevolge dit bestemmingsplan op haar perceel een tweede woning mocht bouwen. Bij uitspraak van 29 oktober 2008 in zaak nr. 07/8863 heeft de rechtbank dit onbevoegd genomen besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen ervan in stand blijven. Tegen deze uitspraak is geen hoger beroep ingesteld.

Vervolgens heeft [verzoekster] op 13 oktober 2010 een verzoek ingediend om een tegemoetkoming in planschade, die zij stelt te lijden ten gevolge van het nieuwe bestemmingsplan "Oost Sassenheim" waarin de mogelijkheid om een extra woning op haar perceel te bouwen is komen te vervallen.

Het college heeft aan de afwijzing van dit verzoek ten grondslag gelegd een advies van de SAOZ van juni 2011 en een daarop volgend nader advies van 12 september 2011. De SAOZ heeft geconcludeerd dat de planologische wijziging heeft geleid tot een planologisch nadeliger positie voor [verzoekster] en heeft de schade getaxeerd op 40.300,00. Volgens de SAOZ dient de schade echter voor rekening van [verzoekster] te blijven, omdat het voor haar in ieder geval vanaf 24 november 2005 kenbaar was dat de bouwmogelijkheid van een tweede woning op haar perceel zou komen te vervallen en zij tot 1 mei 2006 de gelegenheid had om die bouwmogelijkheid te benutten, maar daarvan geen gebruik heeft gemaakt. Het was mogelijk om binnen deze periode van vijf maanden een aanvraag om een bouwvergunning eerste fase in te dienen, aldus de SAOZ. Het college heeft onder verwijzing naar de adviezen van de SAOZ tevens aan de afwijzing ten grondslag gelegd dat de planologische wijziging er niet toe heeft geleid dat [verzoekster]

een extra bouwmogelijkheid is ontnomen. Ten tijde van de koop van het perceel in 1972 was in het destijds geldende bestemmingsplan geen bouwmogelijkheid voor een tweede woning op het perceel opgenomen. Eerst met het bestemmingsplan "Oost-West" uit 1994 heeft het perceel die extra bouwmogelijkheid gekregen die vervolgens in het nieuwe bestemmingsplan "Oost Sassenheim" is komen te vervallen, aldus het college.

3. De rechtbank heeft in het kader van het beroep van [verzoekster], met toepassing van artikel 8:47, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de StAB) benoemd als deskundige voor het instellen van een onderzoek. Zij heeft de StAB de vraag voorgelegd of het mogelijk is om binnen een periode van vijf maanden een ontvankelijke aanvraag voor een bouwvergunning eerste fase voor de bouw van een tweede woning op het perceel van [verzoekster] in te dienen.

De StAB heeft in een deskundigenverslag van 4 oktober 2012 geconcludeerd dat, gelet op de minimale doorlooptijden van de onderscheiden stappen in het ontwerpproces en de complexiteit van de bouwmogelijkheden, een periode van vijf maanden onvoldoende is.

[verzoekster] en het college hebben elk hierop een reactie gegeven. Het college heeft tevens een aanvullend advies van de SAOZ van 24 oktober 2012 overgelegd, waarin de conclusie van de StAB wordt weersproken. Voorts heeft het college een advies van de Stichting Dorp, Stad & Land van 7 januari 2013 overgelegd, waarin is geconcludeerd dat het mogelijk is om binnen vijf maanden een ontvankelijke aanvraag ten behoeve van de bouw van een woning in te dienen.

De rechtbank heeft de conclusie van de StAB overgenomen en geoordeeld dat het besluit van 3 december 2011 niet deugdelijk is gemotiveerd. De rechtbank heeft dat besluit wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb vernietigd en zelf in de zaak voorzien door aan [verzoekster] een tegemoetkoming in planschade toe te kennen van 40.300,00.

4. Het betoog van [verzoekster] in het verweerschrift dat het hoger beroep niet-ontvankelijk is, omdat het besluit tot het instellen van hoger beroep onbevoegd is genomen door het afdelingshoofd, faalt. Uit het mandaatregister van de gemeente Teylingen, behorend bij het Besluit (financieel) mandaat, volmacht, machtiging en inkoop Teylingen 2013 volgt dat het college het nemen van een procesbesluit heeft gemandateerd aan het afdelingshoofd.

5. Niet is in geschil dat [verzoekster] planschade heeft geleden en dat die schade 40.300,00 bedraagt.

6. Het college betoogt dat de rechtbank bij de beoordeling of sprake is van passieve risicoaanvaarding ten onrechte is uitgegaan van de periode van 24 november 2005 tot 1 mei 2006 en zich daarbij ten onrechte heeft beperkt tot de vraag of [verzoekster] in die periode een bouwaanvraag had kunnen indienen. Volgens het college is vanaf de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Oost-West" in 1994 al sprake van passieve risicoaanvaarding, omdat [verzoekster] vanaf dat moment de mogelijkheid van de bouw van een tweede woning op haar perceel heeft gekregen, maar daarvoor geen concrete bouwplannen heeft gemaakt. Voorts voert het college aan dat [verzoekster] heeft gesteld nimmer de intentie te hebben gehad om gebruik te maken van die bouwmogelijkheid en dat dit al voldoende is voor de conclusie dat sprake is van passieve risicoaanvaarding. Tot slot voert het college aan, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 2 oktober 2013 in zaak nr. 201208450/1/A2, dat nu [verzoekster] geen concrete voornemens had om van de bouwmogelijkheid gebruik te maken, het niet van belang is of er voldoende tijd was om een volledig uitgewerkte bouwaanvraag in te dienen.

6.1. Voor de beantwoording van de vraag of [verzoekster] het risico dat de onder het oude planologische regime bestaande mogelijkheid om een tweede woning op het perceel te bouwen zou kunnen vervallen passief heeft aanvaard, is van belang of de voortekenen van de nadelige planologische wijziging reeds enige tijd zichtbaar waren. Daartoe is volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (bijvoorbeeld uitspraak van 28 augustus 2013 in zaak nr. 201209218/1/A2) voldoende dat, gezien vanuit de positie van een

redelijk denkende en handelende eigenaar, aanleiding bestond rekening te houden met de kans dat de planologische situatie op het desbetreffende perceel zou gaan veranderen in een voor hem ongunstige zin. Daarbij dient rekening te worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Voor voorzienbaarheid is niet vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld uitspraak van 14 januari 2009 in zaak nr. 200801600/1; www.raadvanstate.nl) is alleen sprake van passieve risicoaanvaarding als er voorzienbaarheid is en er in het verleden geen stappen zijn ondernomen tot realisering van de bouw- en gebruiksmogelijkheden die onder het nieuwe planologische regime zijn komen te vervallen.

6.2. Niet in geschil is dat het voorontwerpbestemmingsplan "Oost Sassenheim" een concreet beleidsvoornemen in voornoemde zin is. Gelet op de terinzagelegging daarvan op 24 november 2005, is de rechtbank bij de beoordeling van de passieve risicoaanvaarding terecht er van uitgegaan dat [verzoekster] vanaf die datum rekening moest houden met de kans dat de bouwmogelijkheid van een tweede woning zou kunnen gaan vervallen en dat zij van die mogelijkheid gebruik had kunnen maken tot de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan op 1 mei 2006. Het college heeft niets gesteld waaruit kan worden afgeleid dat [verzoekster] eerder van het vervallen van de bouwmogelijkheid op de hoogte had kunnen zijn. Dat [verzoekster] sinds de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Oost-West" in 1994 geen gebruik heeft gemaakt van de bouwmogelijkheid en zou hebben gesteld daarvan ook geen gebruik te willen maken, leidt niet tot een ander oordeel. Derhalve dient te worden beoordeeld of [verzoekster] in de periode van 24 november 2005 tot 1 mei 2006 een ontvankelijke aanvraag om een bouwvergunning eerste fase voor een tweede woning op haar perceel had kunnen indienen. Nu [verzoekster] heeft betoogd dat die periode te kort was, heeft de rechtbank terecht beoordeeld of die periode toereikend was. In dit verband verwijst de Afdeling nog naar de uitspraak van 16 maart 2011 in zaak nr. 201005916/1/H2. Indien die periode niet toereikend is, kan [verzoekster] immers niet worden tegengeworpen dat zij niet binnen die periode een aanvraag heeft ingediend. Voormelde door het college aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 2 oktober 2013 gaat daar ook van uit. Anders dan het college betoogt, kan uit deze uitspraak niet worden afgeleid dat hier niet van belang is of er voldoende tijd was om een bouwvergunning eerste fase in te dienen. De rechtbank heeft bij de beoordeling of sprake is van passieve risicoaanvaarding dan ook een juist toetsingskader gehanteerd.

Het betoog faalt.

7. Het college betoogt voorts, onder verwijzing naar een nader advies van de SAOZ van 15 maart 2013 en een aanvullend advies van de Stichting Dorp Stad & Land van 5 april 2013, dat de rechtbank ten onrechte de StAB is gevolgd in haar conclusie dat het niet mogelijk is om binnen een periode van vijf maanden een ontvankelijke aanvraag ten behoeve van de bouw van een tweede woning op het perceel van [verzoekster] in te dienen. Volgens het college gaat de StAB er ten onrechte van uit dat een tweede woning alleen kan worden gerealiseerd met een ontsluiting op de Mondriaanlaan. Voorts voert het college aan dat het niet noodzakelijk is om alternatieven te onderzoeken om een technisch volwaardig economisch rendabel ontwerp te ontwikkelen.

7.1. De StAB heeft in het deskundigenverslag van 4 oktober 2012 geconcludeerd dat in dit geval een periode van vijf maanden onvoldoende is om een ontvankelijke aanvraag voor een bouwvergunning eerste fase voor de bouw van een tweede woning op het perceel van [verzoekster] in te dienen. Daarbij is uitgegaan van de vereisten voor het indienen van een ontvankelijke bouwaanvraag eerste fase en de voorgeschreven termijnen. Voorts heeft de StAB de bouwmogelijkheden op het perceel van [verzoekster] beoordeeld en geconcludeerd dat die meer complex zijn dan het college en de SAOZ hebben verondersteld. Zo dient het bestaande perceel te worden gesplitst en dient te worden voorzien in een ontsluiting op de achter het perceel gelegen Mondriaanlaan.

7.2. Het college heeft geen gronden aangevoerd die leiden tot het oordeel dat de rechtbank niet op het deskundigenverslag van de StAB mocht afgaan. Het aanvullend advies van de Stichting Dorp, Stad & Land van 5 april 2013 biedt, evenals haar in beroep uitgebrachte advies van 7 januari 2013, geen concreet aanknopingspunt voor de conclusie dat het deskundigenverslag van de StAB onjuist of onvolledig is. De

stichting is weliswaar tot de conclusie gekomen dat een periode van vijf maanden voldoende is, maar is in haar adviezen niet ingegaan op de in het deskundigenverslag van de StAB genoemde gronden voor de conclusie dat die termijn in dit specifieke geval niet voldoende is. Voorts biedt het aanvullende advies van de SAOZ van 15 maart 2013, gelezen in samenhang met het daaraan voorafgaande nader advies van 24 oktober 2012, evenmin een concreet aanknopingspunt voor het oordeel dat het deskundigenverslag van de StAB onjuist of onvolledig is. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat, gelet op de situering van de bestaande woning van [verzoekster], de StAB er terecht van is uitgegaan dat een tweede woning alleen een uitweg kon hebben naar de achter het perceel gelegen Mondriaanlaan. Daarbij heeft de rechtbank terecht betrokken dat een af te splitsen gedeelte van het perceel waarop het bouwvlak voor een tweede woning was geprojecteerd door de bestaande woning is afgesloten van de Menneweg, ook als het bestaande bijgebouw op het perceel zou worden gesloopt. Voorts heeft de rechtbank de StAB ook kunnen volgen in haar conclusie - samengevat - dat gegeven de situatie op het perceel verscheidene ontwerpen zullen moeten worden gezien. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank de StAB kunnen volgen in de conclusie dat in dit specifieke geval een termijn van vijf maanden niet voldoende is om een ontvankelijke aanvraag voor een reëel bouwplan voor het perceel in te dienen.

Het betoog faalt.

8. Het college betoogt tot slot dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op het door het college in het besluit van 3 december 2011 ingenomen standpunt dat de planologische wijziging niet tot gevolg heeft gehad dat [verzoekster] een bouwmogelijkheid is ontnomen. [verzoekster] kocht het perceel zonder dat het toen geldende bestemmingsplan de mogelijkheid bood daar een tweede woning te bouwen. Nadien is het planologische regime gewijzigd, in die zin dat de bouw van een tweede woning mogelijk is geworden. Thans is die mogelijkheid in het bestemmingsplan "Oost Sassenheim" komen te vervallen. Volgens het college biedt een dergelijke opeenvolging van planologische regimes geen grond voor een tegemoetkoming in planschade en verwijst daarvoor naar de uitspraak van de Afdeling van 21 december 2011 in zaak nr. 201101503/1/H2 (www.raadvanstate.nl).

8.1. De rechtbank heeft geoordeeld dat het verzoek ten onrechte is afgewezen op de grond dat [verzoekster] het risico dat de bouwmogelijkheid van een tweede woning op haar perceel zou komen te vervallen passief heeft aanvaard. Nu aan de afwijzing ook ten grondslag ligt dat [verzoekster] geen extra bouwmogelijkheid is ontnomen, voorts niet is gebleken dat het college die afwijzingsgrond heeft laten vallen en het beroep van [verzoekster] ook daartegen is gericht, betoogt het college terecht dat de rechtbank ten onrechte aan deze afwijzingsgrond voorbij is gegaan. Dit leidt echter niet tot het oordeel dat de aangevallen uitspraak niet in stand kan blijven. Daartoe wordt het volgende overwogen.

Toen [verzoekster] haar perceel in 1972 kocht rustte daarop geen bouwmogelijkheid voor een tweede woning. Met de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Oost-West" in 1994 kwam die bouwmogelijkheid er, maar ook op het buurperceel. Inmiddels is op het buurperceel een tweede woning gerealiseerd. Het college heeft het verzoek van [verzoekster] om vergoeding van de planschade ten gevolge van de bouwmogelijkheid op het buurperceel afgewezen, omdat dit planologisch nadeel is gecompenseerd met de bouwmogelijkheid voor een tweede woning op haar eigen perceel. Nu die bouwmogelijkheid op haar eigen perceel aldus de waardevermindering van haar woning heeft opgeheven en die bouwmogelijkheid in het bestemmingsplan "Oost Sassenheim" is komen te vervallen, kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de waarde van de woning van [verzoekster] door dat plan is verminderd en zij derhalve planschade heeft geleden. Deze situatie is dan ook niet te vergelijken met die in voormelde uitspraak van 21 december 2011. Het college heeft derhalve ten onrechte aan de afwijzing van het verzoek om een tegemoetkoming in planschade ten grondslag gelegd dat een opeenvolging van planologische regimes, zoals die hier aan de orde is, geen grond biedt voor een tegemoetkoming in planschade.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop deze rust.

10. Van proceskosten van [verzoekster] in hoger beroep die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Teylingen een griffierecht van 478,00 (zegge: vierhonderdachtenzeventig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Jansen, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Jansen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 maart 2014

609.