

ECLI:NL:RVS:2018:888

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	16-03-2018
Datum publicatie	21-03-2018
Zaaknummer	201602506/1/A2
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBOBR:2016:827, Meerdere afhandelingswijzen
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 februari 2014 heeft het college een verzoek van [wederpartij] om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Module Ruimtelijke ordening 2018/7981 met annotatie van M.G.O. De lange

Uitspraak

201602506/1/A2.

Datum uitspraak: 16 maart 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Son en Breugel,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 1 maart 2016 in zaak nr. 15/3156 in het geding tussen:

[wederpartijen] (hierna tezamen en in enkelvoud: [wederpartij]), beiden wonend te Son, gemeente Son en Breugel,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 25 februari 2014 heeft het college een verzoek van [wederpartij] om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij besluit van 15 september 2015 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard en het besluit van 25 februari 2014 onder aanvulling van de motivering gehandhaafd.

Bij uitspraak van 1 maart 2016 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van

15 september 2015 vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit op het bezwaar van [wederpartij] neemt. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 april 2017, waar het college, vertegenwoordigd door mr. A. Schreijenberg, advocaat te Middelburg, vergezeld van mr. C. Kamp, D.C.W.M. Hulsen en T. Rijkers, en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. F.K. van den Akker, advocaat te Eindhoven, zijn verschenen. Na de behandeling ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek heropend en partijen medegedeeld dat zij het voornemen heeft om de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de StAB) als deskundige te benoemen.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben partijen hun zienswijze ingediend op dit voornemen en op de conceptvragen. Bij brief van 13 juni 2017 heeft [wederpartij] gereageerd op de zienswijze van het college.

Bij brief van 27 juni 2017 heeft de Afdeling de StAB definitief als deskundige benoemd voor het instellen van een onderzoek en haar verzocht om binnen twaalf weken na verzending van deze brief verslag uit te brengen. Bij brief van 21 juli 2017 heeft de Afdeling deze termijn verlengd tot 1 november 2017.

Op 30 oktober 2017 heeft de StAB verslag uitgebracht. Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben partijen een zienswijze uitgebracht.

Bij brief van 14 december 2017 heeft de Afdeling nadere vragen gesteld aan de deskundige. Op 12 januari 2018 heeft de StAB een nader verslag uitgebracht. Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben partijen hierop gereageerd.

Vervolgens heeft de Afdeling medegedeeld aan partijen dat zij een nadere zitting niet nodig acht en dat, als partijen desondanks gebruik wensen te maken van hun recht om ter zitting te worden gehoord, zij dat graag uiterlijk 15 februari 2018 verneemt en dat ingeval partijen niet tijdig reageren, de Afdeling daaruit de conclusie trekt dat zij geen gebruik wensen te maken van dat recht.

Partijen hebben hierop niet gereageerd. De Afdeling heeft vervolgens het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in een bijlage. Deze bijlage maakt onderdeel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. [wederpartij] is eigenaar van een perceel met woning aan de [locatie A] te Son (hierna ook: het object). Dit perceel grenst aan de zuidzijde aan het perceel met woning aan de [locatie B], aan de westzijde aan het perceel met woning aan de [locatie C] en ten zuidwesten aan het perceel met woning aan de [locatie D]. Op 24 april 2013 heeft zij het college verzocht om een tegemoetkoming in de planschade die zij stelt te hebben geleden als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Gentiaan", in werking getreden op 7 oktober 2010 en onherroepelijk geworden op 11 maart 2011 (hierna: het nieuwe bestemmingsplan).

Dit bestemmingsplan kent aan de gronden in het plangebied onder meer de bestemming "Wonen-Boswonen" toe. Binnen deze bestemming mogen uitsluitend vrijstaande woningen worden gebouwd. Per

bouwperceel is één woning toegestaan, met een goothoogte van niet meer dan 7 m en een dakhelling van niet meer dan 55°. De afstand van hoofdgebouwen tot de perceelsgrenzen mag niet minder bedragen dan 4 m. Op percelen tot 1.500 m² mag de inhoud niet meer bedragen dan 1.500 m³.

[wederpartij] stelt dat daardoor de bouwmassa op de omliggende percelen, met name op het perceel [locatie B], is toegenomen, waardoor haar privacy en uitzicht zijn aangetast.

3. Voorheen gold onder meer het bestemmingsplan "De Gentiaan 1988" (hierna: het oude bestemmingsplan). Ingevolge dit bestemmingsplan rustte op de hiervoor in 2 vermelde gronden de bestemming "Woondoeleinden I" en de aanduiding "bebouwingsvlak". Deze gronden mochten uitsluitend worden bebouwd met vrijstaande woningen, daarbij behorende onderdelen van woningen, bijgebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde. Woningen mochten uitsluitend binnen het bebouwingsvlak worden gebouwd en de breedte van de woning mocht niet minder bedragen dan 10 m. De afstand tot de zijdelingse perceelsgrens mocht niet minder zijn dan 4 m. De woning mocht een inhoud hebben van 700 - 1.200 m³, een goothoogte van 2,5-5 m, een bouwhoogte van niet meer dan 9 m en een dakhelling van 0-50°.

Adviezen en besluit van 25 februari 2014

4. Het college heeft voor het op de aanvraag te nemen besluit advies gevraagd aan adviesbureau Gloudemans te Rosmalen.

In een advies van 3 februari 2014 heeft Gloudemans een vergelijking gemaakt tussen de mogelijkheden van het oude bestemmingsplan en die van het nieuwe bestemmingsplan en geconcludeerd dat [wederpartij] zich in de nieuwe planologische situatie geconfronteerd ziet met een toename van de bouwmassa op de omliggende gronden. Gelijk met de toename van de bouwmogelijkheden op de omliggende percelen, nemen echter ook de bouwmogelijkheden op het perceel van [wederpartij] toe. Daardoor heeft zij een planologisch voordeel. De waardevermindering van de woning van [wederpartij] ten gevolge van een toename van de bouwmogelijkheden op de omliggende percelen, wordt volledig gecompenseerd door dit voordeel, aldus het advies van 3 februari 2014.

Het college heeft dit advies ten grondslag gelegd aan het besluit van 25 februari 2014.

Adviezen en besluit op bezwaar

5. In bezwaar heeft [wederpartij] een taxatierapport van Bernheze makelaars & adviseurs van 11 juni 2014 overgelegd. Daarin heeft Bernheze geconcludeerd dat [wederpartij] ten gevolge van de planologische verandering in een nadeliger positie is komen te verkeren en dat daaruit ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan voor tegemoetkoming vatbare planschade, in de vorm van vermindering van de waarde van de woning van [wederpartij] (van 680.000,00 naar 656.880,00) van 23.120,00 is voortgevloeid. Daarin is reeds de aftrek van 2% als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), begrepen.

Naar aanleiding van dit taxatierapport heeft Gloudemans desgevraagd op 14 augustus 2014 een nader advies uitgebracht.

6. Het college heeft vervolgens, naar aanleiding van het advies van de bezwarencommissie, een second opinion gevraagd aan de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ). In een advies van februari 2015 heeft de SAOZ eveneens een vergelijking gemaakt tussen de planologische mogelijkheden van het oude en die van het nieuwe bestemmingsplan. Hieruit heeft de SAOZ afgeleid dat [wederpartij] ten gevolge van de planologische verandering in een nadeliger positie is komen te verkeren en dat daaruit ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan voor tegemoetkoming vatbare planschade, in de vorm van een vermindering van de waarde van de woning van [wederpartij] (van 665.000 naar 625.000) van 40.000 is voortgevloeid. Er bestaat aanleiding om 50% van de schade, zijnde

een bedrag van 20.000, voor rekening van [wederpartij] te laten, zodat een tegemoetkoming van 20.000,00 resteert, aldus het advies.

Op 21 april 2015 heeft de SAOZ op verzoek van het college een nader advies uitgebracht, waarin de SAOZ heeft gereageerd op de reactie van het college en de reactie van [wederpartij].

Op 10 juni 2015 heeft de SAOZ op verzoek van het college opnieuw een nader advies uitgebracht. Daarin heeft de SAOZ, in antwoord op de door het college gestelde vraag, geconcludeerd dat het nieuwe bestemmingsplan weliswaar voor [wederpartij], naast planologisch nadeel ten gevolge van toenemende bouwmogelijkheden op de omliggende percelen, planologisch voordeel ten gevolge van toegenomen bouwmogelijkheden op haar eigen perceel oplevert, maar dat dit niet zonder meer ook een waardevermeerdering van het object van [wederpartij] tot gevolg heeft.

7. In het besluit op bezwaar heeft het college te kennen gegeven dat het zich niet kan vinden in de adviezen van de SAOZ. Het college onderschrijft de conclusies in het advies van Gloudemans. Wel erkent het college dat de door Gloudemans gemaakte planvergelijking een aanvulling behoeft. In het besluit op bezwaar heeft het college de planvergelijking aangevuld.

Uitspraak rechtbank

8. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar vernietigd. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat het college bij de planvergelijking is uitgegaan van een onjuiste invulling van de maximale mogelijkheden van de planologische regimes. Het college gaat er ten onrechte van uit dat onder de werking van zowel het oude als het nieuwe bestemmingsplan splitsing niet mogelijk is en dat de maximale bouwhoogte in het nieuwe bestemmingsplan 13 m bedraagt. De rechtbank heeft verder overwogen dat [wederpartij], onder verwijzing naar de adviezen van de SAOZ, zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het feit dat het nieuwe bestemmingsplan ook voor [wederpartij] planologisch voordeel oplevert, niet automatisch leidt tot een waardevermeerdering van haar object.

Adviezen van de StAB

9. Naar aanleiding van het door het college ingestelde hoger beroep en het verhandelde ter zitting, heeft de Afdeling het onderzoek heropend, de StAB als deskundige benoemd en aan haar verzocht verslag uit te brengen. De Afdeling heeft de StAB verzocht om na te gaan of [wederpartij] ten gevolge van het nieuwe bestemmingsplan in een nadeliger positie is komen te verkeren en om, ingeval dat zo is, te bepalen wat de omvang van die schade is, door de waarde van het perceel van [wederpartij] te laten bepalen door een taxateur. De Afdeling heeft tevens aan de StAB verzocht om na te gaan in hoeverre de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en in een reeks van jaren gevoerde planologische beleid past en in hoeverre de ontwikkeling op deze locatie in de lijn der verwachting lag.

10. De StAB concludeert in haar verslag van 30 oktober 2017 dat [wederpartij] als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Gentiaan" zowel planologisch nadeel als planologisch voordeel heeft ondervonden.

De StAB heeft vervolgens taxateur A.H.M.A van den Berk, werkzaam bij Berk & Kerkhof Makelaars en Taxateurs (hierna: de taxateur) verzocht om het perceel van [wederpartij] te taxeren.

De StAB heeft tot slot, aan de hand van de door de Afdeling gestelde vragen, de feiten en omstandigheden die voor de beoordeling van het normaal maatschappelijke risico relevant kunnen zijn, in kaart gebracht.

In een nader verslag heeft de StAB, op verzoek van de Afdeling, een toelichting gegeven.

Hoger beroep

Planvergelijking

11. Het college betoogt allereerst dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de in het besluit op bezwaar gemaakte planvergelijking niet juist is en dat het college op basis daarvan, onder verwijzing naar het advies van Gloudemans, niet of niet zonder meer tot de slotsom mocht komen, dat [wederpartij] slechts in een beperkt nadeliger positie is komen te verkeren.

Het college voert daartoe aan dat de rechtbank ten onrechte heeft aangenomen dat de maximale bouwhoogte in de nieuwe planologische situatie hoger is dan 13 m. Volgens het college is bij de bouw van een woning met een lessenaarsdak de goothoogte gelijk aan de bouw- of nokhoogte, zodat de maximale hoogte van een dergelijke woning in de nieuwe planologische situatie 7 m is. Gezien de beperkingen die het nieuwe bestemmingsplan stelt aan onder meer de inhoud van de vrijstaande woningen, zal een woning met een zadeldak en een bouwhoogte van meer dan 13 m zich in redelijkheid niet voordoen, waardoor met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid vaststaat dat een dergelijke woning niet zal worden gebouwd.

Het college voert voorts aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zowel onder het oude als het nieuwe bestemmingsplan splitsing niet is toegestaan en dat voorts, ingeval splitsing onder het nieuwe bestemmingsplan wel zou zijn toegestaan, dit niet betekent dat [wederpartij] daardoor in een verdergaande nadeliger situatie zou zijn komen te verkeren.

11.1. Voor de beoordeling van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade dient te worden onderzocht of de aanvrager als gevolg van de desbetreffende wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren en ten gevolge daarvan schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient de desbetreffende wijziging, waarvan gesteld wordt dat deze planschade heeft veroorzaakt, te worden vergeleken met het oude planologische regime. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, maar hetgeen maximaal op grond van het planologische regime kan worden gerealiseerd, ongeacht of verwezenlijking heeft plaatsgevonden. Slechts ingeval realisering van de maximale mogelijkheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, kan aanleiding bestaan om van dit uitgangspunt af te wijken (vergelijk de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582).

-maximale bouwhoogte

11.2. In de regels van het nieuwe bestemmingsplan is geen maximum hoogte van hoofdgebouwen bepaald. Wel mag ingevolge artikel 16.2.1, onder e, van dit bestemmingsplan de goothoogte niet meer bedragen dan 7 m en is, ingevolge 16.2.1, onder b, c, d en f, per bouwperceel slechts één woning toegestaan, mag de afstand van hoofdgebouwen tot de perceelsgrenzen niet minder bedragen dan 4 m, mag de inhoud van een woning niet meer bedragen dan 1.500 m³ op percelen tot 1.500 m² en mag de dakhelling niet meer bedragen dan 55°.

Het begrip "goothoogte" is in het bestemmingsplan niet nader omschreven. Wel is in artikel 2 bepaald dat bij toepassing van deze regels de goothoogte van een bouwwerk wordt gemeten "vanaf het peil tot aan de bovenkant van de goot, c.q. druiplijn, het boeibord, of een daarmee gelijk te stellen constructiedeel". In de planregels zijn de begrippen "goot", "druiplijn" en "boeibord" niet nader omschreven. De rechtbank heeft daarom terecht aansluiting gezocht bij de omschrijvingen die daaraan volgens "Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal" in het algemeen spraakgebruik worden gegeven. Daarin is "goot" als synoniem van "dakgoot" omschreven als "kanaal langs het dak van een huis om het regenwater op te vangen", "druiplijn" als "lijn die van onderen het dak begrenst" en "boeibord" als "opstaande kant van een dakgoot of -rand, meestal uitgevoerd in hout of plaatmateriaal". Aangezien bij een lessenaarsdak slechts aan de laagste zijde van het dak een goot nodig is voor de afvoer van hemelwater en deze, evenals de druiplijn en het boeibord, zich bij een lessenaarsdak uitsluitend aan de onderzijde van het dak bevindt, heeft het college zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de goothoogte zich bij een lessenaarsdak aan de bovenzijde bevindt.

Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat de maximum hoogte van een woning met een lessenaarsdak in de nieuwe planologische situatie niet gelijk is aan de gothoogte.

Nu in artikel 25 van het nieuwe bestemmingsplan is bepaald dat de voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening buiten toepassing blijven, wordt de maximum hoogte van het bestemmingsplan uitsluitend bepaald door de grootte van het bestemmingsvlak en voormelde voorschriften over de maximum inhoud, het maximum hellingspercentage en de minimum afstand tot de perceelsgrens.

Omdat, naar niet in geschil is, de bouw van een woning met een lessenaarsdak het meest ongunstig is voor [wederpartij], wordt niet toegekomen aan het betoog van het college, over een woning met een zadeldak en de maximum hoogte daarvan.

-splitsing van percelen

11.3. In de planregels van het oude bestemmingsplan was geen verbod op splitsing opgenomen. Evenmin was daarin bepaald hoeveel woningen per bebouwingsvlak mochten worden gerealiseerd en hoeveel bouwpercelen in een bepaald bebouwingsvlak waren toegelaten. Bovendien waren deze bouwpercelen niet nader aangeduid op de plankaart. Gelet hierop was voor de vraag of onder de werking van het oude bestemmingsplan de bouw van een vrijstaande woning ter plaatse was toegelaten, slechts doorslaggevend of het bouwvlak groot genoeg was om daarop, na splitsing, een tweede woning te bouwen die voldeed aan de daaraan in de regels gestelde voorwaarden over onder meer de minimale breedte van de woning en de afstand van de woning tot aan de zijdelingse perceelsgrens. Dat, zoals door het college is aangevoerd, in het bestemmingsplan niet uitdrukkelijk is bepaald dat splitsing mogelijk is, laat het voorgaande onverlet. Zoals uit het hiervoor in 11.1 overwogene volgt, gaat het bij de planvergelijking immers om hetgeen maximaal was toegestaan.

Ook in de planregels van het nieuwe bestemmingsplan is geen verbod op splitsing van percelen opgenomen. Daarin is een bouwperceel gedefinieerd als een aaneengesloten stuk grond, waarop ingevolge de regels een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten en is bepaald dat één woning per bouwperceel mag worden gebouwd. In het bestemmingsplan is niet voorgeschreven hoeveel woningen binnen de bestemming mogen worden gebouwd of hoeveel bouwpercelen daarbinnen zijn toegestaan. Gelet hierop is, bij een maximale invulling en na splitsing van een bouwperceel, onder de werking van het nieuwe bestemmingsplan, evenzeer de bouw van een tweede woning mogelijk, mits deze binnen de bestemming wordt gebouwd en voldoet aan de daaraan in artikel 16.2.1 van de planregels gestelde voorwaarden over de afstand, de inhoud en de dakhelling.

- planologisch nadeliger situatie voor [wederpartij]

11.4. De Afdeling heeft aan de StAB onder meer de vraag gesteld of en in hoeverre [wederpartij] door de toename van de bouwmogelijkheden op de naastgelegen percelen in een nadeliger positie is komen te verkeren, los van het eventuele voordeel dat zij heeft met betrekking tot haar eigen perceel. De StAB heeft, ter beantwoording van die vraag, de mogelijkheden van het oude en de mogelijkheden van het nieuwe planologische regime met elkaar vergeleken en de resultaten daarvan opgenomen in tabel 3.

De StAB concludeert dat met name de bouwmogelijkheden voor hoofdgebouwen op de omliggende percelen onder het nieuwe planologische regime zijn verruimd. Onder het oude planologische regime was reeds zicht vanaf bebouwing op de nabijgelegen percelen op het perceel van [wederpartij] mogelijk en dus was de privacy van [wederpartij] reeds aangetast, maar als gevolg van de verruimde bebouwingmogelijkheden is deze aantasting verder vergroot. Dit geldt ook voor het uitzicht vanaf het perceel van [wederpartij] en de schaduwhinder. Een eventuele splitsing van de naburige percelen kan verder leiden tot een intensivering van het gebruik van de gronden, waardoor enige toename van geluid van burens kan worden ondervonden. De toegenomen bouwmogelijkheden leiden, door de ruime opzet van het plangebied, tot een verdere versterking en daarmee enigszins tot een vermindering van de situeringswaarde. Daardoor is [wederpartij] door de planologische wijziging in een nadeliger positie komen

te verkeren, aldus het verslag van de StAB van 30 oktober 2017.

11.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen mag de bestuursrechter in beginsel afgaan op de inhoud van het verslag van een deskundige als bedoeld in artikel 8:47 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Dat is slechts anders indien dat verslag onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen of anderszins zodanige gebreken bevat, dat het niet aan de oordeelsvorming ten grondslag mag worden gelegd (vergelijk de eerdergenoemde overzichtsuitspraak van 28 september 2016).

11.6. Naar het oordeel van de Afdeling is het verslag van de StAB ten aanzien van de door haar gemaakte planvergelijking zorgvuldig tot stand gekomen en heeft de StAB voldoende inzichtelijk gemaakt waarom zij tot de conclusie is gekomen dat [wederpartij] door de planologische wijziging in een nadeliger positie is komen te verkeren.

De Afdeling ziet in hetgeen door het college naar voren is gebracht geen aanleiding voor een andersluidend oordeel. Dat de StAB is uitgegaan van een onjuiste invulling van de maximale mogelijkheden van het nieuwe bestemmingsplan, zoals het college in zijn zienswijze naar voren heeft gebracht, is niet gebleken. Uit het verslag van 30 oktober 2017 alsmede de bij dit verslag als bijlage 6 gevoegde berekening, blijkt dat de StAB, het bepaalde in artikel 16.2.1 van het nieuwe bestemmingsplan in acht nemend, de maximum afmetingen van een woning heeft berekend. Volgens de StAB dient, in het voor [wederpartij] meest ongunstige geval, in de nieuwe planologische situatie te worden uitgegaan van een woning met een lessenaarsdak en een hoogte van 22 m, een diepte van 11 m, een breedte van 9,4 m en een inhoud van 1.499,3 m³. Deze berekening is als zodanig niet bestreden door partijen. Gelet hierop en gelet op hetgeen hiervoor in 11.2 is overwogen, is de StAB, naar het oordeel van de Afdeling, aldus uitgegaan van een juiste invulling van de maximale mogelijkheden van het nieuwe bestemmingsplan. Dat, zoals het college heeft aangevoerd, het niet realistisch is dat een woning met een hoogte van meer dan 13 m wordt gebouwd, maakt het voorgaande niet anders. Zoals hiervoor in 11.1 is overwogen, dient bij de planvergelijking te worden uitgegaan van hetgeen maximaal op grond van het planologische regime kan worden gerealiseerd. Slechts ingeval realisering van de maximale mogelijkheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, kan aanleiding bestaan om van dit uitgangspunt af te wijken. Daarvan is niet gebleken.

In hetgeen [wederpartij] in haar zienswijze naar voren heeft gebracht, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een andersluidend oordeel. Dat de StAB in haar verslag niet expliciet is ingegaan op de mogelijkheid om twee woningen schuin achter elkaar te bouwen of om twee hoge woningen achter elkaar te bouwen, maakt dit niet anders. De StAB heeft in haar verslag van 30 oktober 2017 onderzocht of, gelet op het oppervlak van het bouwvlak en de hiervoor in 11.3 weergegeven regels, splitsing van de naburige percelen in de oude planologische situatie mogelijk was. Dit heeft de StAB ook gedaan met betrekking tot de nieuwe planologische situatie. De StAB is op grond daarvan tot de conclusie gekomen dat de bouw van één woning op de percelen, met een lessenaarsdak en een hoogte van 22 m, voor de omringende percelen, voor [wederpartij] het meest ongunstig is en dat zij, als gevolg daarvan, in een nadeliger situatie is gekomen. De StAB heeft aldus reeds rekening gehouden met de mogelijkheid om twee woningen te bouwen. Dat de StAB in haar verslag niet uitdrukkelijk is ingegaan op de mogelijkheid om twee woningen schuin achter elkaar te bouwen, maakt het voorgaande niet anders. Naar het oordeel van de Afdeling is het niet aannemelijk dat [wederpartij] door die mogelijkheid in een nog nadeliger situatie zou komen te verkeren dan door de StAB is aangenomen.

11.7. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de door het college in het besluit op bezwaar gemaakte planvergelijking niet juist is en dat op basis van die planvergelijking niet of niet zonder meer tot de slotsom kan worden gekomen, dat [wederpartij] in een beperkt nadeliger positie is komen te verkeren.

Het betoog faalt.

Planschade

12. Het college betoogt voorts, dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het planologische nadeel dat [wederpartij] heeft ten aanzien van de toename van de bouwmogelijkheden op de omringende percelen, niet zonder meer volledig wordt gecompenseerd door het planologische voordeel dat zij heeft ten aanzien van de toename van de bouwmogelijkheden.

- voordeel

12.1. De Afdeling heeft de StAB gevraagd om na te gaan of en in hoeverre [wederpartij] door de planologische verruiming door toename van bouwmogelijkheden op haar eigen perceel in een voordeliger situatie is gekomen, los van het eventuele nadeel dat zij ondervindt.

12.2. De StAB heeft in het verslag van 30 oktober 2017 uiteengezet dat het niet uitgesloten is dat, nu de verruimde bebouwingsmogelijkheden voor een eigenaar van een woonperceel in beginsel als een verbetering ten opzichte van de oude situatie moeten worden beschouwd, het op voorhand niet is uitgesloten dat [wederpartij] als gevolg van het nieuwe bestemmingsplan een planologisch voordeel heeft. De vraag of dit planologisch voordeel zich vertaalt in een waardevermeerdering die de waardevermindering als gevolg van indirecte schade teniet doet, kan volgens de StAB alleen worden beantwoord door een taxatie. Om te bezien of dit eventuele voordeel het nadeel ten aanzien van de omringende percelen overstijgt, heeft de StAB de taxateur verzocht om de waarde van het perceel, uitgaande van de bestaande bebouwing en de bebouwingsmogelijkheden die het planologische regime biedt, te taxeren, de waarde van het perceel als bouwkaavel ten behoeve van de nieuwbouw van één woning te taxeren en de waarde van het perceel als bouwkaavel ten behoeve van de nieuwbouw van twee woningen te taxeren.

De taxateur heeft, blijkens het bij het verslag van de StAB gevoegde taxatierapport, de waarde van het voordeel als gevolg van het nieuwe bestemmingsplan bepaald op 10.000,00. De StAB heeft in haar verslag vermeld dat uit het taxatierapport naar voren komt dat het perceel van [wederpartij] zijn hoogste waarde ontleent aan de bestaande woning met uitbreidingsmogelijkheden, omdat deze verruimde mogelijkheden leiden tot een grotere woning en een betere benutting van het perceel.

12.3. Het college heeft in zijn zienswijze naar voren gebracht dat de StAB in haar verslag ten onrechte niet een door het college ingebrachte notitie heeft betrokken, die als bijlage 4 bij het verslag van de StAB van 30 oktober 2017 is gevoegd. In deze notitie heeft het college zich op het standpunt gesteld dat, ingeval woningen op percelen in het plangebied de bouwmogelijkheden van het nieuwe bestemmingsplan benutten, de waarde van deze woningen stijgt. Deze stijging is zodanig, dat dit het nadeel ten gevolge van toegenomen bouwmogelijkheden op omringende percelen teniet doet. Het college wijst in zijn notitie op WOZ-waarden van de woningen aan de Apennijnenlaan 1 en 5, van vóór en na de peildatum, in relatie tot de

WOZ-waarden van de woning van [wederpartij].

[wederpartij] heeft in haar zienswijze naar voren gebracht dat de StAB niet heeft onderkend dat zij geen of nauwelijks planologisch voordeel heeft. Zij wijst erop dat haar woning een bungalow is met een bouwlaag en een inhoud van ongeveer 720 m³, die is uitgebreid met een serre, en dat de waarde van haar woning niet kan worden vermeerderd door er een verdieping op te bouwen, omdat de fundering en de kapconstructie daarop niet zijn berekend. Daarnaast kon ook onder het oude planologische regime de woning worden uitgebreid tot 1.200 m³. Voor zover al de woning zou worden uitgebreid tot 1.500 m³, zou de waardevermeerdering niet uitstijgen boven de bouwkosten. Bovendien zou de grotere aanbouw ten koste gaan van de tuin. Gelet hierop heeft de StAB het voordeel op een te hoog bedrag getaxeerd, aldus [wederpartij].

12.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de StAB inzichtelijk gemaakt waarop zij haar conclusie, dat [wederpartij] ook in een voordeliger positie is komen te verkeren, heeft gebaseerd. Daarnaast heeft de StAB inzichtelijk gemaakt waarom het voordeel op een bedrag van 10.000,00 is getaxeerd.

In hetgeen door partijen in hun zienswijzen naar voren is gebracht, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het verslag van 30 oktober 2017 op dit punt niet ten grondslag mag worden gelegd aan haar oordeelsvorming.

Daartoe overweegt de Afdeling, dat de StAB in haar nadere verslag alsnog expliciet is ingegaan op de notitie van het college. Zij heeft daarin uiteengezet waarom niet kan worden afgegaan op de daarin genoemde WOZ-waarden en waarom de waardevermeerdering van het perceel van [wederpartij] niet van dien aard is dat daarmee de geconstateerde waardevermindering teniet wordt gedaan. Het college heeft geen taxatie overgelegd waaruit het tegendeel blijkt.

Voorts acht de Afdeling van belang dat de door de StAB ingeschakelde taxateur is verzocht om de waarde van het perceel, uitgaande van de bestaande bebouwing en de bebouwingmogelijkheden die het planologische regime biedt, te taxeren. Aan die opdracht heeft de taxateur voldaan. [wederpartij] heeft onvoldoende concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid van de taxatie van het voordeel van de door de StAB ingeschakelde taxateur naar voren gebracht. Zij heeft meer in het bijzonder onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de bouwkosten die samenhangen met het benutten van de bouwmogelijkheden van het nieuwe bestemmingsplan zodanig hoog zijn dat deze de waardevermeerdering van haar woning ten gevolge van het benutten van de bouwmogelijkheden geheel teniet zouden doen. In de door [wederpartij] overgelegde taxatie wordt niet ingegaan op de omvang van het voordeel als gevolg van het nieuwe planologische regime.

- de hoogte van de waardevermindering

12.5. De taxateur heeft de waarde van dit perceel onder de werking van het bestemmingsplan direct voorafgaande aan de peildatum 7 oktober 2010 bepaald op 665.000,00 en de waarde direct na de peildatum op 640.000,00. Bij deze taxatie is reeds rekening gehouden met het planologisch voordeel van 10.000,00, zodat de waardevermindering 25.000,00 bedraagt. De StAB heeft in haar verslag deze taxatie overgenomen.

De Afdeling ziet in hetgeen door partijen in hun zienswijzen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het verslag van de StAB niet aan haar oordeelsvorming ten grondslag mag worden gelegd. Gelet op hetgeen hiervoor in 11.6 is overwogen, bestaat geen aanleiding voor de conclusie dat de StAB de waardevermindering op een te laag bedrag heeft vastgesteld, omdat haar woning minder waard is geworden door de mogelijkheid om op omliggende percelen, na splitsing, twee woningen schuin achter elkaar te bouwen, zoals door [wederpartij] is aangevoerd. Het standpunt van het college, dat niet duidelijk is op welk bedrag de waardevermindering is getaxeerd, volgt de Afdeling evenmin. In het nadere verslag heeft de StAB toegelicht dat de hoogte van de planschade, zonder verrekening met het voordeel, 35.000,00 bedraagt en dat de in het verslag genoemde waarde van de woning voorafgaand aan de planologische wijziging van 675.000,00 is bedoeld om de hoogte van het planologisch voordeel inzichtelijk te maken.

12.6. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het nadeel dat [wederpartij] lijdt ten gevolge van de toename van de bouwmogelijkheden op de omliggende percelen, niet volledig wordt gecompenseerd door het planologische voordeel dat zij heeft als gevolg van de toename van de bouwmogelijkheden.

Het betoog faalt.

Normaal maatschappelijk risico

12.7. Na de zitting heeft het college, daartoe in de gelegenheid gesteld, uiteengezet dat een gedeelte gelijk aan vijf procent van de waarde van het perceel onmiddellijk voor het ontstaan van de schade als binnen het normaal maatschappelijk risico vallende schade voor rekening van [wederpartij] moet worden gelaten. [wederpartij] heeft in haar reactie te kennen gegeven dat zij dat een te hoog percentage vindt.

12.8. De Afdeling heeft aan de StAB verzocht om haar te adviseren over de factoren die van belang kunnen zijn om de omvang van het normaal maatschappelijk risico te kunnen bepalen. Partijen hebben hiermee ter zitting ingestemd.

De StAB heeft in haar verslag van 30 oktober 2017 vermeld dat de verruiming van de bouw mogelijkheden voor woningen op zichzelf als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt. De StAB heeft geconcludeerd dat de ontwikkeling die het schadeveroorzakende plan mogelijk maakt naar haar aard en omvang niet binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving past. Van jaren gevoerd beleid waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang zou passen is niet gebleken, aldus het verslag van 30 oktober 2017.

12.9. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (in de eerdergenoemde overzichtsuitspraak van 28 september 2016) moet de vraag of schade tot het normaal maatschappelijk risico behoort, worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd, waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden in de zin dat de ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde beleid past. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.

12.10. Naar het oordeel van de Afdeling kan de StAB worden gevolgd in haar conclusies, hiervoor vermeld onder 12.8. Naar het oordeel van de Afdeling kan, mede gelet daarop, de planologische ontwikkeling worden beschouwd als een normale maatschappelijke ontwikkeling die in zoverre in de lijn der verwachtingen lag dat het verruimen van bouw mogelijkheden in een omgeving als de onderhavige te verwachten viel, maar dat het verruimen van bouw mogelijkheden, waarbij het bouwen van hoofdgebouwen met een hoogte van 22 m, een diepte van 11 m, een breedte van 9,4 m en een inhoud van 1.499,3 m³ mogelijk is geworden, een ingrijpende ontwikkeling is, die gelet op de structuur van de omgeving en het dienaangaande gevoerde beleid niet op die schaal viel te verwachten. Onder deze omstandigheden acht de Afdeling een aftrek van drie procent van de waarde van de woning van [wederpartij] onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan gerechtvaardigd. Derhalve dient een bedrag van 19.950,00 (namelijk 3% x 665.000,00) voor rekening van [wederpartij] te blijven.

12.11. Het betoog van het college, dat een normaal maatschappelijk risico van 5% redelijk is, treft geen doel. Het standpunt van het college, dat de ontwikkeling zou passen in de ruimtelijke structuur, gaat ervan uit dat ter plaatse onder het nieuwe planologische regime met een hoogte van maximaal 13 m kon worden gebouwd, hetgeen, gelet op het hiervoor overwogene in 11.2, niet juist is.

Conclusie en slotopmerkingen

13. Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank terecht het beroep van [wederpartij] tegen het besluit op bezwaar van 15 september 2015 gegrond heeft verklaard. Het hoger beroep is daarom ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

- zelf in de zaak voorzien

14. De Afdeling ziet aanleiding met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb, zelf in de zaak te voorzien. Gelet op het hiervoor overwogene in 12.2, 12.5 en 12.10, zal de Afdeling de hoogte van de door het college aan [wederpartij] toe te kennen tegemoetkoming in planschade vaststellen op een bedrag van 5.050,00 (te weten 25.000,00 minus 19.950,00), te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag met ingang van de dag van ontvangst van de aanvraag, tot aan de dag van algehele voldoening. De Afdeling zal het besluit van 25 februari 2014 herroepen en bepalen dat haar

uitspraak in de plaats treedt van het door de rechtbank vernietigde besluit van 15 september 2015.

Dit brengt voorts met zich, gelet op artikel 6.4, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), dat het college het door [wederpartij] betaalde recht van 300,00 dient terug te storten, voor zover het dat nog niet heeft gedaan.

- proceskosten

15. Het college dient tot vergoeding van de proceskosten in hoger beroep te worden veroordeeld. Over de hoogte wordt als volgt overwogen. De kosten van een door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand worden vastgesteld op 1.753,50 (1 punt voor het verweerschrift/schriftelijke uiteenzetting, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, 0,5 punt voor het indienen van repliek inzake het nadere standpunt van het college over het normaal maatschappelijk risico, 0,5 punt voor het indienen van een zienswijze inzake de conceptvragen aan de StAB en 0,5 punt voor het indienen van een zienswijze inzake het verslag van de StAB x 501,00 per punt).

De reiskosten worden begroot op een bedrag van 46,11. De verletkosten worden begroot op een bedrag van 42,00. Omdat [wederpartij] haar verletkosten niet heeft gespecificeerd, stelt de Afdeling de verletkosten vast tegen het minimumtarief van 7,- per uur voor 6 uren.

16. Omdat het besluit van 25 februari 2014 wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid, wordt het door [wederpartij] in bezwaar gedane verzoek om vergoeding van de kosten van rechtsbijstand die zij heeft moeten maken in verband met de behandeling van het bezwaar, toegewezen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. herroept het besluit van 25 februari 2014, kenmerk 14.0002248;
- III. bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders van Son en Breugel aan [wederpartijen] een tegemoetkoming in planschade toekent van 5.050,00 (zegge: vijfduizend vijftig euro), te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag ingang van de dag van ontvangst van de aanvraag, tot aan de dag van algehele voldoening;
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het door de rechtbank vernietigde besluit;
- V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Son en Breugel tot vergoeding van bij [wederpartijen] in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Son en Breugel tot vergoeding van bij [wederpartijen] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1.841,61 (zegge: achttienhonderdeenveertig euro en eenenzestig cent), waarvan 1.753,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Son en Breugel een griffierecht van 503,00 (zegge: vijfhonderddrie euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. F. Nales, griffier.

w.g. Michiels w.g. Nales
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 maart 2018

680. BIJLAGE

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 6.1

1. Burgemeester en wethouders kennen 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.

2. Een oorzaak als bedoeld in het eerste lid is:

a. een bepaling van een bestemmingsplan [].

Artikel 6.2

1. Binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade blijft voor rekening van de aanvrager.

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

a. van schade in de vorm van een inkomensderving: een gedeelte gelijk aan twee procent van het inkomen onmiddellijk voor het ontstaan van de schade;

b. van schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak: een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade [].

Artikel 6.4

1. Van de indiener van de aanvraag heffen burgemeester en wethouders een recht.

2. []

3. Het recht bedraagt 300 []

4. Indien op de aanvraag geheel of ten dele positief wordt beslist, storten burgemeester en wethouders aan de indiener het door hem betaalde recht terug.

[].

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 6.1.3.4

[]

2. De adviseur adviseert het bestuursorgaan over de hoogte van de toe te kennen tegemoetkoming en doet, indien het bestuursorgaan een daartoe strekkend verzoek heeft gedaan, voorstellen voor maatregelen of voorzieningen waardoor de schade, anders dan door een tegemoetkoming in geld, kan worden beperkt of ongedaan gemaakt. Heeft een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de wet voor de benadeelde naast schade tevens voordeel opgeleverd, dan wordt dit voordeel bij het advies over de te vergoeden schade in aanmerking genomen.

Voorschriften van het bestemmingsplan "De Gentiaan 1988"

Artikel 1. Begripsbepalingen.

In deze voorschriften wordt verstaan onder:

[]

5. bouwperceel: de aaneengesloten bebouwde en/of onbebouwde grond, behorende bij bestaande of op te richten bebouwing;

6. bebouwingsvlak: de aaneengesloten bebouwde en/of onbebouwde grond, behorende bij bestaande of op te richten bebouwing;

7. Bebouwingsgrens: een op de plankaart blijkens de daarop voorkomende aanduiding als zodanig aangegeven lijn, welke door bebouwing naar de wegzijde niet mag worden overschreden, behoudens overschrijdingen die krachtens deze voorschriften zijn of kunnen worden toegestaan.

[]."

Artikel 2. Wijze van meten c.q. berekenen.

Bij de toepassing van deze voorschriften wordt als volgt gemeten c.q. gerekend:

[]

6. de breedte van een bouwperceel:

tussen de twee zijdelingse perceelsgrenzen, gemeten in de naar de weg gekeerde begrenzing van de bestemming, gelegen aan de weg waaraan wordt gebouwd.

7. de afstand tot de zijdelingse perceelsgrens:

de kortste afstand van het verticale vlak in de zijdelingse perceelsgrens tot enig punt van het op dat bouwperceel voorkomende bouwwerk.

Artikel 2. Woondoeleinden I

[]

De tot "woondoeleinden I" bestemde grond mag uitsluitend worden bebouwd met vrijstaande woningen, daarbij behorende onderdelen van woningen, bijgebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, waarbij de volgende bepalingen van toepassing zijn:

I. Woningen mogen uitsluitend binnen de bebouwingsvlakken worden gebouwd, waarbij de volgende maten moeten worden aangehouden:

1. breedte van de woning: niet minder dan 10 m;
2. afstand tot de zijdelingse perceelsgrens: niet minder dan 4 m;
3. [];
4. hoogte: niet meer dan 9 m;
5. [];
6. inhoud: 700 - 1.200 m³.

[]"

Voorschriften van het bestemmingsplan "Gentiaan"

Artikel 1 Begrippen:

[]

bestemmingsvlak: een geometrisch bepaald vlak met eenzelfde bestemming.

[]

bouwperceel: een aaneengesloten stuk grond, waarop ingevolge de regels een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten.

[]

bouwperceelgrens: de grens van een bouwperceel.

[]

bouwvlak: een geometrisch bepaald vlak, waarmee gronden zijn aangeduid, waar ingevolge de regels bepaalde gebouwen en bouwwerken geen gebouwen zijnde zijn toegelaten.

[]

vrijstaand: bebouwing waarvan het hoofdgebouw vrij staat van/niet aangebouwd is aan andere hoofdgebouwen."

Artikel 2 Wijze van meten

Bij toepassing van deze regels wordt als volgt gemeten:

[]

de goothoogte van een bouwwerk:

vanaf het peil tot aan de bovenkant van de goot, c.q. druiplijn, het boeibord, of een daarmee gelijk te stellen constructiedeel.

[]

Artikel 16 Wonen-Boswonen

16.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Wonen-Boswonen aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a wonen;

[],

16.2 Bouwregels

16.2.1 Hoofdgebouwen

Voor het bouwen van hoofdgebouwen gelden de volgende bepalingen:

- a. Binnen de bestemming zijn uitsluitend vrijstaande woningen toegestaan.
- b. Per bouwperceel is niet meer dan één woning toegestaan.
- c. De afstand van hoofdgebouwen tot de perceelsgrenzen mag niet minder bedragen dan 4 m.
- d. De inhoud van een woning mag niet meer bedragen dan
[] 1.500 m³ op percelen tot 1.500 m² [].
- e. De goothoogte mag niet meer bedragen dan 7 m.
- f. De dakhelling mag niet meer bedragen dan 55°.

[]

Artikel 25 Overige regels

25.1 Uitsluiting aanvullende werking Bouwverordening

De voorschriften van de Bouwverordening ten aanzien van onderwerpen van stedenbouwkundige aard blijven overeenkomstig het gestelde in artikel 9 lid 2 van de Woningwet buiten toepassing behoudens ten aanzien van de volgende onderwerpen: []