

ECLI:NL:RVS:2018:898

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	16-03-2018
Datum publicatie	21-03-2018
Zaaknummer	201701095/1/A2
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBZWB:2016:8274, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 februari 2016 heeft het college een verzoek van [appellant] om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201701095/1/A2.

Datum uitspraak: 16 maart 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten] (hierna ook tezamen en in enkelvoud: [appellant]), beiden wonend te Oisterwijk,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 23 december 2016 in zaak nr. 16/5647 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Oisterwijk.

Procesverloop

Bij besluit van 2 februari 2016 heeft het college een verzoek van [appellant] om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij besluit van 5 juli 2016 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 december 2016 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 februari 2017, waar [appellant], bijgestaan door mr. A Bakker en mr. J. Bax, rechtsbijstandverleners te Rotterdam, en het college, vertegenwoordigd door J.J.M. Arens, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is eigenaar van het perceel aan de [locatie] te Oisterwijk. Op dit perceel staat onder andere een vrijstaande woning. [appellant] heeft het college bij formulier van 28 april 2015 verzocht hem tegemoet te komen in de planschade die hij lijdt als gevolg van het op 24 april 2015 in werking getreden bestemmingsplan "Pastoor van de Meijdenstraat". Dit plan biedt de mogelijkheid maximaal 32 woningen te realiseren op de gronden ten noorden van zijn perceel.

Het besluit van 2 februari 2016

2. Het college heeft aan zijn besluit van 2 februari 2016 een advies van P.B.M. Pesch, werkzaam bij Pesch Overheidsadvies, van 16 november 2015 ten grondslag gelegd. Volgens Pesch kon [appellant] onder het oude bestemmingsplan "Woongebied West" ten noorden van zijn woning tot aan de spoorlijn niet worden geconfronteerd met woningbouw. Dit bestemmingsplan sloot evenwel niet uit dat op die gronden bijgebouwen konden worden gebouwd. Uitgaande van een maximale invulling van het oude planologische regime kon [appellant] over bijna de volledige breedte van zijn perceel worden geconfronteerd met een uitzicht op een bijgebouw met een goothoogte van 3 m en een kap tot een hoogte van 6 m. Onder het nieuwe planologische regime, het bestemmingsplan "Pastoor van de Meijdenstaat", wordt [appellant] op ongeveer 50 m ten noorden van zijn woning geconfronteerd met nieuwe woningen in twee bouwlagen met een goothoogte van 6 m en een bouwhoogte van 10 m. De bebouwingmogelijkheden nemen per saldo in omvang en hoogte toe door de woningbouwontwikkeling. Volgens Pesch ondervindt [appellant] als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Pastoor van de Meijdenstraat" planologisch nadeel dat bestaat uit verminderde privacy, verminderd woongenot, hinder van verkeerstoename en verminderd uitzicht. Dit nadeel is te beschouwen als lichte schade, die geheel binnen het normaal maatschappelijk risico van [appellant] valt, aldus Pesch in zijn advies.

Het besluit van 5 juli 2016

3. De bezwaarschriftencommissie heeft, nadat zij partijen heeft gehoord, het college verzocht een nadere onderbouwing van de planschade van [appellant] te geven. Hierop heeft ing. C.A. Schellekens, werkzaam bij Verschel & Van Dun, een rapport opgesteld. Volgens haar rapport van 25 mei 2016 heeft Schellekens de taxatie uitgevoerd op basis van het advies van Pesch. Schellekens taxeert de waarde van het perceel van [appellant] direct vóór de wijziging van het planologisch regime, rekening houdend met de maximale invulling van het oude bestemmingsplan, op 385.000,00 en direct ná de wijziging op 378.000,00. Het verschil tussen deze waarden, 7.000,00, valt binnen het normaal maatschappelijk risico van 2%, aldus Schellekens. De bezwaarschriftencommissie heeft [appellant] in de gelegenheid gesteld schriftelijk te reageren op het rapport van Schellekens.

In haar advies van 27 juni 2016 heeft de bezwaarschriftencommissie geoordeeld dat het college heeft mogen uitgaan van de juistheid en volledigheid van het door Pesch opgestelde advies van 16 november 2015. Het college heeft het verzoek van [appellant] om tegemoetkoming in planschade dan ook af kunnen wijzen, aldus de commissie.

Het college heeft op 5 juli 2016 conform het advies van de bezwaarschriftencommissie besloten.

Beroep

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de hoorplicht in de bezwaarfase niet is geschonden. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling - de rechtbank verwijst ter illustratie naar de uitspraak van 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:487 - leidt de rechtbank af dat het onder omstandigheden uit een oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk kan zijn om een belanghebbende voor het nemen van een besluit op bezwaar opnieuw te horen indien na de hoorzitting nieuwe stukken zijn ingebracht. De rechtbank heeft geconstateerd dat het college na de hoorzitting van de bezwaarschriftencommissie twee nieuwe stukken heeft ingebracht, te weten een memo van hemzelf van 26 mei 2016 en het rapport van Schellekens. De rechtbank is van oordeel dat deze stukken niet van aanmerkelijk belang zijn en dat derhalve geen tweede hoorzitting hoefde te worden gehouden. Hierbij is volgens de rechtbank van belang dat de memo en het rapport een nadere onderbouwing zijn van hetgeen al in het advies van Pesch was geconcludeerd. Bovendien is [appellant] in de gelegenheid gesteld om schriftelijk te reageren op de nieuwe stukken, waardoor hij niet in zijn belangen is geschaad, aldus de rechtbank.

De rechtbank heeft verder overwogen dat uit de planvoorschriften die horen bij het bestemmingsplan "Woongebied West" volgt dat het op de gronden gelegen achter het perceel van [appellant] mogelijk was om tot aan de bouwgrens bijgebouwen op te richten. Pesch heeft bij de planvergelijking dan ook terecht tot uitgangspunt genomen dat het op deze gronden was toegestaan om bijgebouwen te bouwen met een maximale goothoogte van 3 m en een maximale bouwhoogte van 6 m. De realisatie van deze bouwwerken kan niet met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden uitgesloten. De rechtbank ziet voorts geen aanleiding te twifelen aan de beoordeling die Pesch heeft gemaakt van de schadefactoren. Het advies van Pesch is verder weliswaar incompleet, omdat een begroting van de geleden schade ontbreekt, maar dit gebrek is opgeheven, omdat Schellekens voordat het besluit op bezwaar is genomen alsnog een schadebegroting heeft gemaakt en deze onderdeel uitmaakt van de besluitvorming van het college. Naar het oordeel van de rechtbank is de gedachtegang van Schellekens voldoende duidelijk en controleerbaar. Anders dan [appellant] stelt, was Schellekens niet gehouden zelf een planvergelijking te maken. Verder kan aan het door [appellant] ingebrachte taxatierapport van E.N. Hoogteijling RT, werkzaam bij De Juiste Waarde, van 26 april 2016, niet de waarde worden gehecht die [appellant] daaraan hecht, omdat in dit rapport van een onjuiste planvergelijking is uitgegaan. Hoogteijling is er immers van uitgegaan dat op de gronden achter het perceel van [appellant] geen bijgebouwen konden worden opgericht onder het oude planologische regime. Verder is volgens de rechtbank van belang dat het verschil tussen de waardebepaling van Schellekens en die van Hoogteijling met name is gelegen in de taxatiewaarde van het perceel van [appellant] ná de wijziging van het planologisch regime. Het verschil in de taxatiewaarde van het perceel vóór de planologische wijziging is slechts 4.000,00. Vanwege dit minimale verschil ziet de rechtbank geen aanleiding om in te gaan op hetgeen [appellant] heeft aangevoerd over de door Schellekens in haar rapport opgevoerde referentieobjecten. Uit het vorenstaande volgt dat het college zijn besluitvorming heeft kunnen baseren op het advies van Pesch, aangevuld bij het rapport van Schellekens, aldus de rechtbank.

Hoger beroep

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college het advies van Pesch en het rapport van Schellekens aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft kunnen leggen. Volgens [appellant] is Pesch er ten onrechte van uitgegaan dat onder het oude planologische regime, het bestemmingsplan "Woongebied West", op de gronden ten noorden van zijn perceel bijgebouwen konden worden gerealiseerd die ervoor zouden zorgen dat er vanuit zijn woning beperkt uitzicht was. Onder het oude planologische regime mochten op deze gronden geen woningen worden gebouwd, omdat aan de bestemming "woondoeleinden" goedkeuring was onthouden en deze bestemming slechts via een wijzigingsbevoegdheid gerealiseerd kon worden. Omdat er geen grondslag aanwezig was voor het bouwen van woningen, konden er ook geen bijgebouwen worden gerealiseerd op de gronden. Ingeval ervan moet worden uitgegaan dat het planologisch wel mogelijk was bijgebouwen te realiseren op de gronden ten noorden van het perceel van [appellant], kan gebruikmaking van deze mogelijkheid met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden uitgesloten. Als een van de burens de gronden had gekocht en hierop bijgebouwen had willen realiseren, had hij eerst de op zijn perceel reeds gerealiseerde bouwwerken moeten afbreken. Het is onwaarschijnlijk dat hij hiertoe was overgegaan, vanwege de kosten die met de

sloop gemoeid zijn. Verder hebben de burens van [appellant] op hun percelen meer gebouwd dan mocht onder het oude planologische regime. Deze bouwwerken mochten volgens het overgangsrecht blijven staan. Zouden ze afgebroken worden, dan zouden er, in overeenstemming met het op 18 december 2014 in werking getreden bestemmingsplan "Woongebieden", dat geldt op het perceel van [appellant], alleen kleinere bouwwerken gerealiseerd mogen worden. Het is ook om die reden onwaarschijnlijk dat de gerealiseerde bouwwerken afgebroken zouden worden onder het oude regime. Pesch heeft verder een verkeerde inschatting gemaakt van de ernst van de planschade die de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Pastoor van de Meijdenstraat" met zich brengt. Ook heeft Pesch ten onrechte nagelaten de schade op geld te waarderen. Hij kon niet volstaan met de mededeling dat de door hem geconstateerde planschade binnen het normaal maatschappelijk risico van [appellant] valt. Het gebrek dat kleeft aan het advies van Pesch kon niet worden hersteld met het rapport van Schellekens. Het advies blijft namelijk gebrekkig. Het college kon ook het rapport van Schellekens niet aan zijn besluitvorming ten grondslag leggen, omdat in dit rapport geen planvergelijking wordt gemaakt. Verder heeft Schellekens in haar rapport niet verduidelijkt op basis waarvan zij de door haar opgevoerde referentieobjecten heeft gekozen en in hoeverre de objecten vergelijkbaar zijn met het perceel van [appellant]. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat het verschil tussen de taxatie van het perceel vóór de planologische wijziging van Schellekens en die van Hoogteijling minimaal is. Het verschil is 4.000,00 en voor dit bedrag moet, bijvoorbeeld, een bouwvakker bijna drie maanden werken. Ten slotte is niet duidelijk hoe Schellekens tot een planschade van 7.000,00 is gekomen. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte overwogen dat de gedachtegang van Schellekens voldoende duidelijk en controleerbaar is, aldus [appellant].

5.1. Indien in een advies van een door een bestuursorgaan benoemde onafhankelijke en onpartijdige deskundige op objectieve wijze verslag is gedaan van het door deze deskundige verrichte onderzoek en daarin op inzichtelijke wijze is aangegeven welke feiten en omstandigheden aan de conclusies ervan ten grondslag zijn gelegd en deze conclusies niet onbegrijpelijk zijn, mag dat bestuursorgaan bij het nemen van een besluit op een verzoek om tegemoetkoming in planschade van dat advies uitgaan, tenzij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid ervan naar voren zijn gebracht (zie de uitspraak van de Afdeling van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582). Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het advies van Pesch, gelezen in samenhang met het rapport van Schellekens, voldoet aan de daaraan te stellen eisen en dat het college hierop zijn besluitvorming heeft kunnen baseren. De Afdeling overweegt hiertoe als volgt.

5.2. 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 oude planologische regime kon worden gerealiseerd, ongeacht of verwezenlijking heeft plaatsgevonden (zie de genoemde Afdelingsuitspraak van 28 september 2016).

5.2.1. De Afdeling stelt vast dat het onder het bestemmingsplan "Woongebied West" niet mogelijk was woningen te realiseren op de gronden ten noorden van het perceel van [appellant], omdat aan het "Wijzigingsgebied III" goedkeuring is onthouden. Dat geen woningen kunnen worden gerealiseerd betekent echter niet, zoals [appellant] stelt, dat niet ook bijgebouwen kunnen worden gebouwd (zie de ook door de bezwaarschriftencommissie aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:445). De rechtbank heeft uit de artikelen 1, vijfde en zesde lid, en 6, derde lid, van de planvoorschriften die horen bij het bestemmingsplan "Woongebied West" en de plankaart met juistheid afgeleid dat het op de gronden ten noorden van het perceel van [appellant] mogelijk was bijgebouwen op te richten. De rechtbank heeft verder met juistheid overwogen dat realisatie van bijgebouwen onder het bestemmingsplan "Woongebied West" niet met een zekere grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten. Zoals Pesch terecht heeft opgemerkt in zijn advies, konden de gronden ten noorden van de woning van [appellant] worden overgedragen aan de burens van [appellant]. Het bestemmingsplan stond niet aan de overdracht van de eigendom van deze gronden in de weg. Dat ingeval zou zijn overgegaan tot het afbreken van bestaande bebouwing op de percelen slechts een deel had kunnen worden herbouwd en

dat dit ongunstig is, zoals [appellant] aanvoert, betekent niet dat het afbreken van bestaande bebouwingen en het oprichten van nieuwe bijgebouwen met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kon worden uitgesloten. Uit het vorenstaande volgt dat Pesch een juiste planvergelijking heeft gemaakt. Voor zover [appellant] heeft bedoeld te betogen dat Pesch eraan is voorbijgegaan op de percelen van zijn burens onder het bestemmingsplan "Woongebieden" geen bijgebouwen konden worden gerealiseerd, kan dit reeds niet leiden tot het door [appellant] met dit betoog beoogde doel omdat het niet afdoet aan de beoordeling van Pesch dat onder het bestemmingsplan "Woongebied West" op de percelen ten noorden van het perceel van [appellant] wel bijgebouwen konden worden gerealiseerd, dat dit bestemmingsplan van toepassing was op die percelen en dat [appellant] hierdoor ook onder dit planologische regime rekening moest houden met de daarbij horende hinder.

5.3. Op de aanvrager rust in beginsel de bewijslast indien hij een op een advies van een onafhankelijke en onpartijdige deskundige gebaseerd oordeel van het bestuursorgaan omtrent het bestaan van schade als bedoeld in artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening of omtrent de omvang van deze schade bestrijdt (zie de genoemde Afdelingsuitspraak van 28 september 2016). Pesch heeft uiteengezet dat het nadeel dat [appellant] ondervindt als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Pastoor van de Meijdenstaat" te beschouwen is als lichte schade. Deze beoordeling komt, gelet op de mogelijkheden die het oude planologische regime bood, reëel voor. [appellant] wijst er terecht op dat Pesch ten onrechte heeft nagelaten deze schade te begroten. Dit betekent echter niet dat het college het advies van Pesch niet bij zijn besluitvorming mocht betrekken. Het college heeft namelijk niet alleen het advies van Pesch, maar ook het rapport van Schellekens aan zijn besluit ten grondslag gelegd. De Afdeling volgt [appellant] niet in zijn standpunt dat het college niet beide, aanvullende deskundigenberichten aan zijn besluit ten grondslag mocht leggen. Het gaat erom dat de beide berichten in samenhang bezien het besluit van het college kunnen dragen. De Afdeling zal daarom hierna ingaan op de bezwaren van [appellant] tegen het rapport van Schellekens.

5.4. Zoals de rechtbank met juistheid heeft overwogen, 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 maatstaf bij de te verrichten toetsing is niet de eigen waardering door de rechter van de nadelen van de planologische wijziging, maar de vraag of grond bestaat voor het oordeel dat het bestuursorgaan, gelet op de motivering van het advies van de door het bestuursorgaan ingeschakelde deskundige, zich bij de besluitvorming niet in redelijkheid op dat deskundigenoordeel heeft kunnen baseren (zie de genoemde Afdelingsuitspraak van 28 september 2016).

5.4.1. Schellekens stelt in haar rapport voorop dat zij uitgaat van de samenvatting en de conclusies die Pesch in zijn advies heeft gepresenteerd. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding hieraan te twijfelen. Schellekens heeft in haar rapport vier referentieobjecten opgevoerd. Per referentieobject heeft zij de kenmerken van dit object en de verkoopdatum weergegeven. Verder heeft Schellekens verduidelijkt in welk opzicht het referentieobject lijkt op het perceel van [appellant] en in welk opzicht het referentieobject afwijkt. Schellekens heeft daarmee inzichtelijk gemaakt waarop haar taxatie is gebaseerd. Dat Schellekens de waarde van het perceel van [appellant] vóór de planologische wijziging 4.000,00 lager taxeert dan Hoogteijling geeft, reeds omdat Hoogteijling er anders dan Schellekens - en ten onrechte - van uit is gegaan dat onder het oude planologische regime geen bijgebouwen konden worden gerealiseerd op de gronden ten noorden van het perceel van [appellant], geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid van de taxatie van Schellekens. Nu Schellekens inzichtelijk heeft gemaakt op basis waarvan zij het perceel van [appellant] heeft getaxeerd en de door haar begrote schade in lijn is met de inschatting van Pesch, dat de planschade van [appellant] niet meer bedraagt dan 2% van de waarde van zijn perceel, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college het rapport van Schellekens niet bij zijn besluitvorming mocht betrekken.

5.5. Uit het vorenstaande volgt dat de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat het college zijn besluitvorming heeft kunnen baseren op het advies van Pesch en het rapport van Schellekens en dat het college het verzoek van [appellant] om tegemoetkoming in planschade derhalve heeft kunnen afwijzen.

Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt verder tevergeefs dat het college ten onrechte het door hem betaalde drempelbedrag niet heeft terugbetaald, omdat uit het advies van Pesch en het rapport van Schellekens blijkt dat hij planschade heeft geleden. Artikel 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening bepaalt dat het college het door de aanvrager betaalde recht terugbetaalt indien op de aanvraag geheel of ten dele positief wordt beslist. Aangezien het college niet positief heeft beslist op de aanvraag van [appellant] - en, zoals uit het hiervoor overwogene volgt, het college tot deze beslissing mocht komen -, heeft het college terecht niet het zogenoemde drempelbedrag terugbetaald.

7. [appellant] betoogt ten slotte dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de bezwaarschriftencommissie van het college de hoorplicht niet heeft geschonden. Volgens [appellant] heeft de rechtbank niet onderkend dat het rapport van Schellekens en de memo van het college hierover de commissie aanleiding had moeten geven hem opnieuw te horen, voordat zij advies kon uitbrengen aan het college. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, betreffen het rapport en de memo niet een nadere onderbouwing van het advies van Pesch, aldus [appellant].

7.1. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het rapport van Schellekens en de memo van het college moeten worden beschouwd als stukken die voor de op het bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang waren. Het college had in elk geval zonder het rapport van Schellekens geen deugdelijk besluit op de aanvraag van [appellant] kunnen nemen. Dit betekent dat het college [appellant] op de voet van artikel 7:9 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in de gelegenheid had moeten stellen over deze stukken te worden gehoord. De Afdeling acht het, gelet op het door het college ingenomen standpunt, evenwel uitgesloten dat ingeval de bezwaarschriftencommissie kennis had genomen van de reactie van [appellant] op het rapport en de memo het college tot een voor [appellant] gunstig of althans ander besluit was gekomen. De Afdeling zal het gebrek dan ook passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb.

Slotsom

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

9. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten van [appellant] te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Oisterwijk tot vergoeding van bij [appellanten] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Oisterwijk aan [appellanten] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van 250,00 (zegge: tweehonderdvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. G. Sniijders en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Dijkshoorn, griffier.

w.g. Beek-Gillessen w.g. Dijkshoorn
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 maart 2018

735.