

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:1022
Datum uitspraak	12 april 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 september 2009 heeft het college het verzoek van [wederpartij] om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Volledige tekst

201505387/1/A2.

Datum uitspraak: 12 april 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Kerkrade,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 5 juni 2015 in zaak nr. 11/391 in het geding
tussen:

[wederpartij], wonend te Kerkrade,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 21 september 2009 heeft het college het verzoek van [wederpartij] om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij besluit van 25 januari 2011 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 12 december 2013 heeft de rechtbank het college opgedragen om binnen zes weken na de verzending van de uitspraak het geconstateerde gebrek te herstellen met inachtneming van de overwegingen van deze tussenuitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij brief van 29 april 2014 heeft het college meegedeeld geen gebruik te maken van de

gelegenheid om het gebrek te herstellen.

Bij uitspraak van 5 juni 2015 heeft de rechtbank het door [wederpartij] ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 25 januari 2011 vernietigd en het college opgedragen om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Bij besluit van 24 november 2015 heeft het college het bezwaar van [wederpartij] opnieuw ongegrond verklaard.

[wederpartij] heeft haar incidenteel hoger beroep ingetrokken en op het nieuwe besluit gereageerd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 maart 2016, waar het college, vertegenwoordigd door mr. R.P.J. Doveren, is verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling met toepassing van artikel 8:68 van de Awb het onderzoek heropend en de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) verzocht een nader deskundigenbericht uit te brengen. De StAB heeft op 25 augustus 2016 verslag uitgebracht.

[wederpartij] en het college hebben aan de Afdeling te kennen gegeven geen inhoudelijke opmerkingen te hebben bij dit verslag van de StAB.

Bij brief van 22 december 2016 heeft de Afdeling nadere vragen gesteld aan de StAB. Op 13 januari 2017 heeft de StAB verslag uitgebracht.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft het college een zienswijze naar voren gebracht. [wederpartij] heeft de Afdeling te kennen gegeven geen inhoudelijke opmerkingen te hebben bij dit verslag van de StAB.

Met toestemming van partijen is een nadere zitting achterwege gebleven, waarna de Afdeling het onderzoek heeft gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. [wederpartij] was ten tijde van belang eigenaresse van het perceel met woning aan de [locatie] te Kerkrade (hierna ook: het object). Zij heeft het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade die zij stelt te hebben geleden als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Grachterheide" (hierna: het nieuwe bestemmingplan). Dit plan maakt de bouw van 158 woningen mogelijk, waarvan 35 zijn

gelegen in de directe nabijheid van de woning van [wederpartij]. Volgens [wederpartij] bestaat de schade uit een vermindering van de situeringswaarde, een toename van geluidhinder, waardevermindering van de woning door een toename van verkeer, verlies aan privacy, schaduwwerking door een toename van de bebouwing en uitzichtverlies.

2. Voorheen gold het bestemmingsplan "Uitbreidingsplan aanwijzende de bestemmingen in hoofdzaak" (hierna: het oude bestemmingsplan). Dat bestemmingsplan kende aan de gronden ten zuiden van de woning van [wederpartij] de bestemming "Spoorwegdoeleinden" toe. Ingevolge de Algemene bepalingen, onder b, bij dit bestemmingsplan kon door het college toestemming worden verleend voor de bouw van kleine, niet voor bewoning bestemde gebouwen.

Het nieuwe bestemmingsplan kent aan deze gronden onder meer de bestemming "Woondoeleinden 1 (W1)" toe.

Besluitvorming

3. Het college heeft voor het op de aanvraag te nemen besluit advies gevraagd aan Grontmij Nederland B.V te Roermond. In een advies van 10 augustus 2009 heeft Grontmij een vergelijking gemaakt tussen de mogelijkheden van het oude bestemmingsplan en die van het nieuwe bestemmingsplan. Grontmij heeft hieruit geconcludeerd dat [wederpartij] niet in een planologisch nadeliger situatie is gekomen.

Het college heeft het advies aan het besluit van 21 september 2009 ten grondslag gelegd en dat besluit bij het besluit op bezwaar van 25 januari 2011 gehandhaafd.

Tussenuitspraak

4. Bij tussenuitspraak van 12 december 2013 heeft de rechtbank geoordeeld dat het college niet zonder meer het advies van Grontmij mocht volgen, omdat daarin niet is onderkend dat voor aanvullende werking van de bouwverordening in de oude planologische situatie geen ruimte is. Daardoor is het besluit op bezwaar van 25 januari 2011 niet met de nodige zorgvuldigheid tot stand gekomen en niet voorzien van een deugdelijke motivering. Dit besluit kan daarom geen stand houden. De rechtbank heeft het college in de gelegenheid gesteld dit geconstateerde gebrek te herstellen met hetzij een aanvullende motivering, hetzij, voor zover nodig, met een nieuw besluit op bezwaar.

Nader advies Grontmij

5. Het college heeft vervolgens, ter uitvoering van de tussenuitspraak, Grontmij verzocht om nader advies uit te brengen. In haar advies van

14 maart 2014 heeft Grontmij geconcludeerd dat er aanvullende werking toekomt aan de gemeentelijke bouwverordening en dat zij in haar eerdere advies van 10 augustus 2009 daarom terecht is uitgegaan van een maximale bouwhoogte van 15 meter. Het college heeft op 29 april 2014 onder verwijzing naar dit advies te kennen gegeven geen gebruik te maken van de gelegenheid het gebrek te herstellen.

Advies StAB

6. Op 23 oktober 2014 heeft de rechtbank het vooronderzoek heropend. Zij heeft ter finale geschilbeslechting de StAB opdracht gegeven advies aan haar uit te brengen over de vraag of [wederpartij] door de wijziging van het planologische regime in een nadeliger situatie is komen te verkeren. De StAB diende bij de te maken planvergelijking uit te gaan van hetgeen redelijkerwijs ten behoeve van de bestemming "Spoorwegdoeleinden" zou zijn gerealiseerd.

7. Op 6 februari 2015 heeft de StAB haar verslag uitgebracht. De StAB heeft geconcludeerd dat door de mogelijkheid om in de nieuwe planologische situatie woningen te bouwen, het bebouwingsoppervlak en de bebouwingsmassa (fors) toenemen waardoor een verdergaande mate van verstening van de omgeving optreedt ten opzichte van de oude situatie. Daardoor is de situeringswaarde van de woning van [wederpartij] verslechterd en is zij in zoverre in een planologisch nadeliger situatie gekomen, aldus het verslag van 6 februari 2015.

Einduitspraak

8. Bij einduitspraak van 5 juni 2015 heeft de rechtbank zich verenigd met het verslag van de StAB, het beroep van [wederpartij] gegrond verklaard, het besluit op bezwaar van 25 januari 2011 vernietigd en het college opgedragen om een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak.

Nadere adviezen StAB

9. De Afdeling heeft op 13 mei 2016 het onderzoek heropend en de StAB verzocht nader verslag uit te brengen. De Afdeling heeft aan de StAB de vraag voorgelegd of zij de conclusie in het verslag van 6 februari 2015 handhaaft, ingeval wordt uitgegaan van hetgeen maximaal op de gronden met de bestemming "Spoorwegdoeleinden" kon worden gerealiseerd, tenzij bebouwing met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kon worden uitgesloten. De StAB diende bij de beantwoording van die vraag de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:CA1347](#) in acht te nemen. Zij mocht bij de beantwoording van de vraag uitgaan van de in 4.2 van haar verslag van 6 februari 2015 beschreven kenmerken van een spooreplacement. Voorts heeft de Afdeling de StAB verzocht om, voor zover de StAB tot de conclusie komt dat ook ingeval van voormeld uitgangspunt wordt uitgegaan, [wederpartij] evenzeer in een nadeliger positie is komen te verkeren, de waarde van het object onder het oude bestemmingsplan op de peildatum door een onafhankelijk taxateur te laten vaststellen en te bepalen of [wederpartij] ten gevolge van het nieuwe bestemmingsplan planschade heeft geleden en zo ja, wat de omvang is van die schade.

In het nadere verslag van de StAB van 25 augustus 2016 heeft de StAB te kennen gegeven dat zij haar eerdere conclusie, dat sprake is van planologisch nadeel, handhaaft. Bij brief van 1 augustus 2016 heeft de StAB opdracht gegeven aan taxateur F. Nijpjes, zelfstandig rentmeester en register taxateur te St. Odiliënberg om het object te taxeren. Op 23 augustus 2016 heeft Nijpjes zijn taxatierapport uitgebracht. Bij advies van 25 augustus 2016 heeft de StAB verslag uitgebracht aan de Afdeling en onder verwijzing naar het taxatierapport geconcludeerd dat "er onvoldoende termen aanwezig zijn om op de peildatum een waardevermindering van het object vast te stellen ten gevolge van de planologische wijziging".

10. Vervolgens heeft de Afdeling geconstateerd dat de opdrachtverlening van de StAB aan de

taxateur niet in overeenstemming is met de vraag die de Afdeling aan de StAB had voorgelegd, is de StAB hiervan telefonisch in kennis gesteld en heeft de Afdeling bij brief van 22 december 2016 nadere vragen gesteld aan de StAB. Deze brief is in afschrift verzonden aan partijen. Anders dan het college in zijn zienswijze op het vervolgens uitgebrachte nadere verslag van de StAB veronderstelt, is de StAB dan ook niet uit eigen beweging een nieuw onderzoek gestart. In dit nadere verslag van 13 januari 2017 heeft de StAB de vragen van de Afdeling beantwoord en te kennen gegeven dat de conclusie in haar eerdere verslag van 25 augustus 2016, dat er geen sprake is van waardevermindering op de peildatum, dient te worden herzien in die zin dat ten gevolge van de planologische wijziging sprake is van "lichte schade" en bijgevolg van een (beperkte) waardevermindering van het object ten bedrage van € 5.000. De StAB heeft in haar nadere verslag verwezen naar een taxatierapport van Nijpjes van 3 januari 2017.

Het hoger beroep van het college

11. Het college betoogt dat de rechtbank, door uit te gaan van hetgeen op grond van het oude bestemmingsplan redelijkerwijs kon worden gerealiseerd, niet heeft onderkend dat de gronden met de spoorbestemming mochten worden volgebouwd met kleine gebouwen met een hoogte van 15 meter. Volgens het college viel niet met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uit te sluiten dat op die gronden hoge en lange loodsen ten behoeve van bijvoorbeeld de opslag van materiaal van de Zuid Limburgse Stoomtreinmaatschappij zouden worden gebouwd. Door toch uit te gaan van hetgeen reëel is in plaats van hetgeen maximaal mogelijk was, is de opdrachtverlening aan de StAB onjuist geweest en mocht de rechtbank niet afgaan op de conclusie van de StAB in het verslag van 6 februari 2015, dat [wederpartij] in een nadeliger positie is komen te verkeren door de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan. Gelet hierop heeft de rechtbank ten onrechte het besluit op bezwaar van 25 januari 2011 vernietigd en ten onrechte het college opgedragen om een nieuw besluit op bezwaar te nemen, aldus het college.

11.1. Het college heeft op zichzelf terecht betoogd dat bij een planvergelijking moet worden uitgegaan van hetgeen maximaal kon 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. In zoverre heeft het college terecht betoogd dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat moet worden uitgegaan van hetgeen reëel was in plaats van hetgeen maximaal kon worden gerealiseerd en ten onrechte aan de StAB de opdracht gegeven om bij de te maken planvergelijking uit te gaan van hetgeen redelijkerwijs ten behoeve van de bestemming "Spoorwegdoeleinden" zou zijn gerealiseerd.

11.2. Dit leidt evenwel niet tot het oordeel dat de rechtbank ten onrechte het besluit van 25 januari 2011 heeft vernietigd. Daartoe wordt als volgt overwogen.

11.3. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak, onder verwijzing naar voormelde uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:CA1347](#), terecht geoordeeld dat - anders dan waarvan het college in zijn besluitvorming uitgaat - met "kleine, niet voor bewoning bestemde gebouwen" ook de maximale bouwhoogte is gegeven, hetgeen betekent dat voor de aanvullende werking van de bouwverordening geen ruimte is. Dat, zoals het college heeft aangevoerd, in de Algemene bepalingen bij de oude planvoorschriften, anders dan in de uitspraak van 29 mei 2013 het geval was, geen maatvoering is bepaald voor

de na toestemming van het college toegelaten kleine gebouwen, maakt het voorgaande niet anders. Met "kleine" is reeds een hoogtebeperking gegeven en daarmee is een bouwhoogte van 15 meter niet verenigbaar. Evenmin zijn hiermee lange loodsen met een omvang zoals door het college is voorgestaan, verenigbaar.

11.4. De StAB heeft voorts in haar nadere verslag van 25 augustus 2016 desgevraagd aan de Afdeling te kennen gegeven dat zij haar eerdere conclusie, dat [wederpartij] in een nadeliger positie is komen te verkeren, handhaaft, ook ingeval wordt uitgegaan van hetgeen maximaal op de gronden kon worden gerealiseerd, tenzij realisering met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid moest worden uitgesloten. De Afdeling ziet in hetgeen het college naar voren heeft gebracht, geen aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid van deze conclusie van de StAB. Anders dan het college, mede onder verwijzing naar een advies van adviesbureau voor infra, water en milieu LieveenseCSO van 9 februari 2017, naar voren heeft gebracht, blijkt uit het nadere advies dat de StAB, in navolging van de opdracht van de Afdeling, bij de planvergelijking is uitgegaan van hetgeen maximaal op de gronden kon worden gerealiseerd, tenzij realisering met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kon worden uitgesloten. Wat betreft die maximale invulling heeft de rechtbank in de einduitspraak terecht overwogen dat - anders dan waarvan het college in zijn besluitvorming uitgaat - de mogelijkheid om de gronden vol te bouwen met kleine gebouwen met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid moest worden uitgesloten, nu, gelet op de bestemming, een deel van de gronden niet kon worden bebouwd omdat er ruimte moest zijn voor spoorwegen en indien nodig een spooremlacement. De StAB is dan ook terecht uitgegaan van de in 4.2 van haar eerdere verslag van 6 februari 2015 beschreven kenmerken van een spooremlacement, waarbij bebouwing vrijwel ontbreekt.

11.5. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht het besluit van 25 januari 2011 vernietigd en het college terecht opgedragen om een nieuw besluit op bezwaar te nemen, met inachtneming van de uitspraak.

12. Het hoger beroep van het college is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, zij het, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, met verbetering van de gronden waarop deze rust. Tevens dient de tussenuitspraak te worden bevestigd.

Het besluit van 24 november 2015

13. Ter uitvoering van de aangevallen uitspraak heeft het college aan LieveenseCSO opdracht gegeven om nader onderzoek te doen. In het advies van 12 oktober 2015 heeft LieveenseCSO verwezen naar een bij dit advies gevoegd taxatierapport van taxateur P.G.M. Notten, van Boek & Offermans Taxaties, van 8 oktober 2015. Notten heeft de waarde van het object direct voorafgaande aan de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan getaxeerd op € 170.000 en de waarde van het object direct ná inwerkingtreding eveneens getaxeerd op € 170.000. Gelet op deze taxatie heeft LieveenseCSO het college geadviseerd om het verzoek om een vergoeding van planschade opnieuw af te wijzen.

Het college heeft het advies van LieveenseCSO ten grondslag gelegd aan het besluit van 24 november 2015. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:19, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), geacht eveneens voorwerp te zijn van dit geding.

In de zienswijze naar aanleiding van het nadere verslag van de StAB van 13 januari 2017 heeft het college verwezen naar een bij deze zienswijze gevoegde notitie van LieveenseCSO van 9 februari 2017, waarin staat dat de taxateur Notten de nadere stukken heeft bekeken en heeft volhard in zijn standpunt dat de bestemmingsplanwijziging, alhoewel deze volgens de StAB tot een enigszins nadeliger planologische positie voor benadeelde leidt, geen schade heeft veroorzaakt.

14. [wederpartij] heeft in haar reactie naar voren gebracht dat dit besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid en onvoldoende is gemotiveerd.

14.1. In het nadere verslag van de StAB van 13 januari 2017 heeft de StAB, onder verwijzing naar een taxatierapport van Nijpjes van 3 januari 2017, geconcludeerd dat het object door de planologische wijziging met een bedrag van € 5.000 in waarde is verminderd.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582), mag een bestuursrechter in beginsel afgaan op de inhoud van het verslag van een deskundige als bedoeld in artikel 8:47 van 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.

De Afdeling ziet in hetgeen het college naar voren heeft gebracht geen aanleiding voor het oordeel dat dit nadere verslag van de StAB of dit taxatierapport van Nijpjes onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen of anderszins zodanige gebreken bevat dat de conclusie in dat verslag niet aan de oordeelsvorming ten grondslag mag worden gelegd. Voorts is in het nadere verslag van de StAB en in het taxatierapport van Nijpjes inzichtelijk gemaakt dat de planologische verandering ertoe heeft geleid dat de waarde van de woning op de peildatum van € 181.000 naar € 176.000 is gedaald.

14.2. Uit het voorgaande vloeit voort dat het college zich in het besluit van 24 november 2015 ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de omvang van het nadeel moet worden gewaardeerd op nihil en dat [wederpartij] niet voor een schadevergoeding in aanmerking komt. Hetgeen [wederpartij] naar voren heeft gebracht treft derhalve doel.

15. Het beroep van rechtswege van [wederpartij] tegen het besluit van 24 november 2015 is gegrond. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 3:2 en 7:12 van de Awb voor vernietiging in aanmerking.

Definitieve geschilbeslechting

16. Gelet op het voorgaande zal de Afdeling zelf in de zaak voorzien door het besluit van 21 september 2009 te herroepen en in navolging van de StAB de hoogte van de tegemoetkoming in planschade vast te stellen op € 5.000, te vermeerderen met wettelijke rente vanaf de datum van de ontvangst van de aanvraag om een tegemoetkoming in planschade tot aan de dag van algehele voldoening. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Proceskosten

17. Het college dient ten aanzien van [wederpartij] op na te melden wijze tot vergoeding van

de proceskosten in verband met de behandeling van het hoger beroep te worden veroordeeld. Aangezien de Afdeling tevens het besluit van 21 september 2009 zal herroepen, komen ook de door [wederpartij] gemaakte kosten in bezwaar voor vergoeding in aanmerking, nu zij heeft verzocht om vergoeding van deze kosten.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak en de tussenuitspraak van de rechtbank;

II. verklaart het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 24 november 2015, kenmerk 15U0039408, gegrond;

III. vernietigt dat besluit;

IV. herroept het besluit van 21 september 2009, kenmerk O9U0014843;

V. stelt de hoogte van de planschadevergoeding vast op

€ 5.000,00, te vermeerderen met wettelijke rente vanaf de datum van de ontvangst van de aanvraag om een tegemoetkoming in planschade tot aan de dag van algehele voldoening;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Kerkrade tot vergoeding van de bij [wederpartij] opgekomen proceskosten in bezwaar en hoger beroep tot een bedrag van € 1.237,50 (zegge: twaalfhonderdzevenendertig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Kerkrade een griffierecht van € 497,00 (zegge: vierhonderdzevenennegentig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. G. Snijders en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. van Dokkum, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Van Dokkum

voorzitter griffier Uitgesproken in het openbaar op 12 april 2017

480-680.