

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3387
Datum uitspraak	9 oktober 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 augustus 2017 heeft het college een aanvraag van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Volledige tekst

201900679/1/A2.

Datum uitspraak: 9 oktober 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], wonend te Amsterdam,
2. het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 3 januari 2019 in zaak nr. 18/1836 in het geding tussen:

[appellant sub 1A] en [appellant sub 1B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 25 augustus 2017 heeft het college een aanvraag van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij besluit van 29 januari 2018 heeft het college het door [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 januari 2019 heeft de rechtbank het door [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 september 2019, waar [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], bijgestaan door mr. J.F. Verheijen, rechtsbijstandverlener te Zoetermeer, en het college, vertegenwoordigd door mr. F. Arends en bijgestaan door mr. M.L.M. Lohman, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De wetsartikelen die in deze zaak van belang zijn, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

2. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] zijn eigenaar van een woning aan de [locatie] in Amsterdam. Met de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "How to meet an Angel" is de maximale bouwhoogte van het tegenover hun woning gelegen gebouw aan de Tweede Constantijn Huygensstraat 37 (hierna: het SPDC-gebouw) verhoogd. Zij stellen dat zij hierdoor in een nadeliger positie zijn komen te verkeren en schade lijden in de vorm van waardedaling van hun woning en door een aantasting van hun woongenot. Op 3 oktober 2016 hebben zij daarom het college verzocht om een tegemoetkoming in de planschade als bedoeld in artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

3. Het bestemmingsplan "How to meet an Angel" is op 25 juni 2013 vastgesteld en op 16 augustus 2013 in werking getreden. Met dit plan is aan de gronden ter plaatse van het SPDC-gebouw de bestemming 'Maatschappelijk' toegekend met een maximale bouwhoogte van 18 meter. In het voorheen geldende bestemmingsplan "WG-Oost" hadden deze gronden de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden - MI/MII' en gold een maximale bouwhoogte van 12 meter. Niet in geschil is dat het SPDC-gebouw in 1965 is gebouwd en dat de bestaande hoogte van het gebouw 16,2 meter is.

4. Bij besluit van 25 augustus 2017 heeft het college de aanvraag van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] om toekenning van planschade afgewezen. Aan dit besluit heeft het college een advies van 30 juni 2017 opgesteld door Lohman Davidse advocaten ten grondslag gelegd. In dit advies is geconcludeerd dat het nieuwe bestemmingsplan "How to meet an Angel" tot een planologische wijziging heeft geleid voor het SPDC-gebouw in de zin dat de toegestane bouwhoogte van het gebouw 1,8 meter meer bedraagt dan was toegestaan op grond van de overgangsbepalingen van het voorheen geldende plan. Deze wijziging heeft evenwel volgens het advies geen waardedalend effect op de woning van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B].

Bij besluit van 29 januari 2018 heeft het college het daartegen door [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard, waartegen [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] beroep hebben ingesteld bij de rechtbank.

5. Het geschil tussen partijen ziet op de vraag of bij de planvergelijking mocht worden uitgegaan van de feitelijk bestaande bouwhoogte van het gebouw van 16,2 meter, zoals volgens het college is toegestaan op grond van het overgangsrecht van het voorheen geldende plan, of van de met dat plan toegestane bouwhoogte van 12 meter.

De rechtbank

6. De rechtbank is van oordeel dat sprake is van zodanige bijzondere feiten en omstandigheden dat aanleiding bestaat om af te wijken van het uitgangspunt dat met overgangsrechtelijke bepalingen geen rekening gehouden mag worden bij de planvergelijking. Daarbij wijst de rechtbank erop dat het SPDC-gebouw al in 1965 legaal is gebouwd en dat uit het bestemmingsplan "WG-Oost" niet is gebleken van een voornemen

om het gebouw binnen de planperiode van tien jaar in overeenstemming te brengen met de maximaal toegestane bouwhoogte van 12 meter.

Voor zover het college in dit kader overigens stelt dat de maximale bouwhoogte van 12 meter zoals vastgesteld in het bestemmingsplan "WG-Oost" als een kennelijke verschrijving moet worden gezien, bestaat daarvoor volgens de rechtbank echter geen aanleiding nu de plankaart op dit punt duidelijk is en de plantoelichting, waaruit volgens het college blijkt dat deze hoogte onjuist is, geen juridisch bindende betekenis toekomt.

Ten aanzien van de in het advies opgenomen conclusie dat het plan niet tot een nadelige planologische wijziging heeft geleid, heeft het college zich op het advies mogen baseren volgens de rechtbank. Het college heeft het verzoek om toekenning van planschade dan ook mogen afwijzen, zodat het beroep ongegrond is.

Het hoger beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B]

7. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat sprake is van zodanige bijzondere feiten en omstandigheden dat het overgangsrecht van het bestemmingsplan "WG-Oost" bij de planvergelijking mocht worden betrokken. Daardoor is bij de planvergelijking zoals opgenomen in het advies van Lohman ten onrechte uitgegaan van een toegestane bouwhoogte van 16,2 meter in plaats van 12 meter. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] voeren aan dat uit een convenant van 22 maart 2002, dat gesloten is voor de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "WG-Oost", blijkt dat het voornemen bestond om het SPDC-gebouw te slopen. Hieruit blijkt volgens hen de uitdrukkelijke bedoeling om het gebouw onder het overgangsrecht te brengen, zodat van bijzondere feiten of omstandigheden geen sprake is.

7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat uit de toelichting bij het bestemmingsplan "WG-Oost" niet blijkt van een concreet voornemen om de legale bestaande bouwhoogte binnen de planperiode in overeenstemming te brengen met de in het plan opgenomen maximale bouwhoogte van 12 meter. Aan het convenant waarop [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] wijzen komt volgens het college in dit verband geen betekenis toe nu na het sluiten daarvan de planwetgever er blijkens de toelichting voor heeft gekozen om het SPDC-gebouw te laten staan en om de bestemming pas over 15 jaar te heroverwegen.

7.2. Artikel 6.1, eerste lid, van de Wro bepaalt dat burgemeester en wethouders 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 toekennen, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

7.3. 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 (overzichtsuitspraak van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#)).

7.4. In geschil is de vraag of bij de vaststelling van hetgeen was toegestaan op grond van het oude planologische regime ook de overgangsbepalingen van het bestemmingsplan "WG-

Oost" betrokken mochten worden. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 11 oktober 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AY9901](#), alsook de uitspraak van 18 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2420](#)) is het overgangsrecht bij een bestemmingsplan bedoeld voor een bestaande situatie die afwijkt van de in het plan opgenomen bestemmingsregeling voor de betreffende gronden. De omstandigheid dat de bestaande situatie niet past binnen deze bestemmingsregeling, betekent dat beoogd wordt om aan deze situatie een einde te maken binnen de planperiode. Daarmee zijn de overgangsbepalingen bij een bestemmingsplan van een andere orde dan de planregels over de met het plan aan de gronden toegekende bestemmingen. Om deze reden dienen de mogelijkheden ingevolge de overgangsbepalingen bij een bestemmingsplan buiten beschouwing te worden gelaten bij een planologische vergelijking.

7.5. Hoewel het zeer wel denkbaar is dat de feitelijke bouwhoogte gelet op de ouderdom van het SPDC-gebouw moet worden geacht te vallen onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan "WG-Oost", volgt uit het voorgaande dat deze situatie niet bij de planvergelijking mag worden betrokken.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de hiervoor genoemde uitspraak van 11 oktober 2006 is dit slechts anders indien de overgangsbepaling een zodanig verstrekkende werking heeft, dat dit vrijwel dezelfde mogelijkheid biedt als het als zodanig bestemmen van de situatie. De in het bestemmingsplan "WG-Oost" opgenomen overgangsbepaling heeft evenwel niet een dergelijke verstrekkende werking, zodat daarvan in dit geval geen sprake is. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, biedt het feit dat het gebouw reeds in 1965 is opgericht dan ook geen grond om van het voorgaande af te wijken aangezien die in het bestemmingsplan "WG-Oost" juist niet als zodanig is bestemd. Ook de vraag of wel daadwerkelijk beoogd was om het gebouw binnen de planperiode van tien jaar in overeenstemming te brengen met de toegestane bouwhoogte van 12 meter is daarbij niet van belang. De plantoelichting, waaruit volgens het college zou kunnen worden afgeleid dat die intentie niet zou bestaan, vormt geen bindend onderdeel van het bestemmingsplan. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, mocht het overgangsrecht dan ook niet betrokken worden in de planvergelijking.

Het betoog slaagt.

Het incidenteel hoger beroep van het college

8. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de bouwhoogte van 12 meter zoals weergegeven op de plankaart van het bestemmingsplan "WG-Oost" niet als een kennelijke verschrijving kan worden gezien. De weergegeven bouwhoogte is lager dan de feitelijke bouwhoogte van het SPDC-gebouw, zodat met het plan een deel van het gebouw is wegbestemd. In de plantoelichting is daarvoor volgens het college echter geen motivering te vinden, noch een voornemen om het gebouw binnen de planperiode in overeenstemming met die hoogte te brengen. In de plantoelichting is anderzijds wel vermeld dat er voor is gekozen om het SPDC-gebouw, en daarmee de feitelijke bouwhoogte, conserverend te bestemmen. Ter zitting heeft het college hier aan toegevoegd dat een bouwhoogte van 12 meter in Amsterdam zeer ongebruikelijk is. Hieruit moet volgens het college worden geconcludeerd dat de op de plankaart weergegeven bouwhoogte een kennelijke verschrijving betreft, zodat in de planvergelijking terecht de feitelijk bestaande bouwhoogte van het SPDC-gebouw als uitgangspunt is genomen.

8.1. Op de plankaart van het bestemmingsplan "WG-Oost" is aan de gronden ter plaatse van het SPDC-gebouw de aanduiding "h=12" toegekend, waarmee de maximale bouwhoogte van

het gebouw op 12 meter is vastgesteld. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat geen aanleiding bestaat om niet uit te gaan van de aan de gronden toegekende maximale bouwhoogte van 12 meter. Dat uit de plantoelichting, die niet bindend is, zou kunnen worden afgeleid dat het de bedoeling was om het bestaande gebouw conserverend te bestemmen, doet er niet aan af dat met het plan een deel van het gebouw niet als zodanig is bestemd. Aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] kan niet worden tegenworpen dat de planwetgever hiermee niet zou hebben gedaan wat hij volgens het college heeft beoogd. Nu de plankaart en de planregels op dit punt duidelijk zijn, bestaat geen aanleiding om de maximale bouwhoogte van 12 meter als een kennelijke verschrijving aan te merken. Aan het standpunt van het college dat een bouwhoogte van 12 meter in Amsterdam zeer ongebruikelijk is komt, wat hier van verder zij, in dit verband geen betekenis toe. Het betoog faalt.

Conclusie

9. Nu gelet op het voorgaande het overgangsrecht van het bestemmingsplan "WG-Oost" niet bij de planvergelijking mocht worden betrokken en evenmin aanleiding bestaat voor het oordeel dat de met dat plan ter plaatse van het SPDC-gebouw toegestane bouwhoogte van 12 meter een kennelijke verschrijving betreft, leidt dat tot de conclusie dat bij de planvergelijking zoals opgenomen in het advies van Lohman ten onrechte is uitgegaan van de feitelijke bouwhoogte van het SPDC-gebouw van 16,2 meter. Anders dan de rechtbank is de Afdeling dan ook van oordeel dat het college de aanvraag van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] niet op grond van het advies heeft kunnen afwijzen.

10. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling het college opdragen om binnen zestien weken na verzending van deze uitspraak nader onderzoek door een deskundige te laten doen. In dat kader dient een nieuwe planvergelijking te worden gemaakt, waarbij wordt beoordeeld of [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] door de verhoging van de maximaal toegestane bouwhoogte van 12 meter, zoals toegestaan op grond van het bestemmingsplan "WG-Oost", naar 18 meter, zoals toegestaan op grond van het bestemmingsplan "How to meet an Angel", in een nadeliger positie zijn komen te verkeren en of zij daardoor schade hebben geleden. Ook zal daarbij eventueel de vraag onder ogen moeten worden gezien of de mogelijke schade of een gedeelte daarvan onder het normaal maatschappelijke risico valt. Schade die onder het normaal maatschappelijke risico valt, hoeft het college niet te vergoeden. Voorts moet worden gezien of het besluit van 29 januari 2018 in het licht van de uitkomsten van dit onderzoek al dan niet in stand kan blijven. Het college dient de Afdeling en [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] de uitkomst mede te delen en een eventueel nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

11. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

12. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam op om binnen zestien weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van de overwegingen 9 en 10 het in overweging 9 omschreven gebrek te herstellen en

- de Afdeling en [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] de uitkomst mede te delen en een eventueel nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. A. ten Veen, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.F. Donner Haan, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Donner Haan
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 oktober 2019

BIJLAGE

Artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht

Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. De artikelen 8:51a, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, 8:51b, tweede en derde lid, en 8:51c, aanhef en onderdelen b tot en met d, zijn van toepassing.

Artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening

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, beheersverordening of inpassingsplan, niet zijnde een bepaling als bedoeld in artikel 3.3, artikel 3.6, eerste lid, of artikel 3.38, derde of vierde lid;

[...]

3. De aanvraag bevat een motivering, alsmede een onderbouwing van de hoogte van de gevraagde tegemoetkoming.

4. Een aanvraag voor een tegemoetkoming in schade ten gevolge van een oorzaak als bedoeld in het tweede lid, onder a, b, c, e, f of g, moet worden ingediend binnen vijf jaar na het moment waarop die oorzaak onherroepelijk is geworden.

5. [...]

6. Schade als gevolg van een bepaling als bedoeld in artikel 3.3 of artikel 3.6, eerste lid, onder c, of artikel 3.38, derde of vierde lid, wordt eerst vastgesteld op grond van een krachtens die bepalingen genomen besluit.

Artikel 9 van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "WG-Oost"

1. Bouwwerken, welke bestaan op het tijdstip van de tervisielegging van het ontwerp van het plan, dan wel worden opgericht krachtens hetzij een voor dat tijdstip aangevraagde bouwvergunning, hetzij een melding als bedoeld in artikel 42 van de Woningwet, en die afwijken van het plan, mogen op voorwaarde dat de bestaande afwijking van het plan, ook in

kwalitatieve zin, niet wordt vergroot en behoudens onteigening:

a. geheel of gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;

b. na calamiteit worden herbouwd, mits de betreffende bouwvergunning dan wel de melding als bedoeld in artikel 42 van de Woningwet binnen twee jaren na de datum van de calamiteit bij het Dagelijks Bestuur is aangevraagd.