

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:436
Datum uitspraak	3 maart 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 november 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen een aanvraag van MTM om een tegemoetkoming in planschade afgewezen, aan MTM een vergoeding van € 1.089,00 toegekend voor de in verband met de behandeling van de aanvraag redelijkerwijs gemaakte kosten van deskundige bijstand en bepaald dat het door MTM betaalde drempelbedrag van € 300,00 aan haar wordt gerestitueerd. In geschil is of tegemoetkoming in de door MTM geleden planschade voldoende anderszins is verzekerd en of vergoeding van de door MTM gestelde overige schade in deze procedure mogelijk is.

Volledige tekst

202001318/1/A2.

Datum uitspraak: 3 maart 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. MTM Holding B.V., gevestigd te Munstergeleen,

gemeente Sittard-Geleen,

2. het college van burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 13 februari 2020 in zaak nr. 18/1457 in het geding tussen:

MTM

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 17 november 2017 heeft het college een aanvraag van MTM om een tegemoetkoming in planschade afgewezen, aan MTM een vergoeding van € 1.089,00 toegekend voor de in verband met de behandeling van de aanvraag redelijkerwijs gemaakte kosten van deskundige bijstand en bepaald dat het door MTM betaalde drempelbedrag van € 300,00 aan haar wordt gerestitueerd.

Bij besluit van 9 mei 2018 heeft het college het door MTM daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 februari 2020 heeft de rechtbank het door MTM daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 9 mei 2018 vernietigd, het college opgedragen om een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak, het college veroordeeld in de proceskosten tot een bedrag van € 1.312,50 en het college opgedragen het door MTM betaalde griffierecht van € 338,00 aan haar te vergoeden. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het MTM en het college hoger beroep ingesteld.

MTM en het college hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven naar aanleiding van het hoger beroep van de andere partij.

MTM en het college hebben nadere stukken ingediend.

Tegen het uitblijven van een nieuw besluit op bezwaar heeft MTM beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 januari 2021, waar zowel MTM, vertegenwoordigd door [gemachtigde], als het college, vertegenwoordigd door J.F.M. Giesen, via een videoverbinding is verschenen.

Overwegingen

1. In geschil is of tegemoetkoming in de door MTM geleden planschade voldoende anderszins is verzekerd en of vergoeding van de door MTM gestelde overige schade in deze procedure mogelijk is.

planologische verandering

2. Bij besluit van 26 juni 2013 heeft de raad van de gemeente Sittard-Geleen het bestemmingsplan Stationsomgeving (hierna: het nieuwe bestemmingsplan) vastgesteld. MTM was ten tijde van de inwerkingtreding van dit plan op 26 september 2013 (hierna: de peildatum) de eigenaresse van het kantoorgebouw op het perceel aan de Wilhelminastraat 30 te Sittard (hierna: gebouw nr. 30 en perceel nr. 30) en het aangebouwde kantoorgebouw op het perceel aan de Wilhelminastraat 30a te Sittard (hierna: gebouw nr. 30a en perceel nr. 30a). Onder het planologische regime van het nieuwe bestemmingsplan is het alleen toegestaan om de begane grond van gebouw nr. 30 voor zakelijke dienstverlening te gebruiken en is het niet toegestaan om ook de verdiepingen van dat gebouw daarvoor te gebruiken. Verder is op de bij het nieuwe bestemmingsplan behorende plankaart geen bouwvlak ingetekend voor perceel nr. 30a en is het dus niet toegestaan om een zelfstandig gebouw op dat perceel op te richten.

Voor zover het nieuwe bestemmingsplan op perceel nr. 30 en perceel nr. 30a betrekking heeft, is het, als gevolg van de uitspraak van de Afdeling van 2 april 2014 ([ECLI:NL:RVS:2014:1175](#)), op 2 april 2014 onherroepelijk geworden.

aanvraag

3. Bij brief van 27 november 2016, ontvangen op 28 november 2016, heeft MTM het college verzocht om tegemoetkoming in de planschade die zij in de vorm van een inkomensderving van € 84.000,00 en een vermindering van de waarde van de onroerende zaken van € 165.000,00 heeft geleden als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan. Volgens MTM heeft de planologische verandering voor haar, gelet op de planologische mogelijkheden van de onroerende zaken onder het regime van het uitbreidingsplan in hoofdzaken van 19 september 1956 (hierna: het uitbreidingsplan), geleid tot een verslechtering. In haar brief heeft MTM het college tevens verzocht om schadevergoeding wegens onrechtmatige daad ter hoogte van € 56.000,00.

advies

4. Het college heeft voor het op de aanvraag van MTM te nemen besluit advies gevraagd aan de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ). In het advies van de SAOZ van 1 november 2017 is onder meer het volgende vermeld.

waardevermindering

4.1. Het uitbreidingsplan is op 1 juli 2013 van rechtswege vervallen. Sindsdien was ter plaatse alleen nog de gemeentelijke bouwverordening van toepassing. De bouwverordening, die geen gebruiksvoorschriften kent, is in de vergelijking met het nieuwe bestemmingsplan het oude planologische regime, waarbij geen rekening wordt gehouden met de feitelijke inrichting van het gebied en de afwijkingmogelijkheden in de bouwverordening.

Uit de vergelijking met het nieuwe bestemmingsplan is gebleken dat de planologische verandering heeft geleid tot een beperking van de gebruiksmogelijkheden van perceel nr. 30 en de bebouwingsmogelijkheden van perceel nr. 30a en dat MTM daardoor in een nadeliger planologische positie is komen verkeren. Op de peildatum heeft MTM schade als bedoeld in artikel 6.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) geleden in de vorm van een vermindering van de waarde van de onroerende zaken van € 370.000,00 naar € 305.000,00. Bij de taxatie van de onroerende zaken is rekening gehouden met de voortzetting van het gebruik ten behoeve van zakelijke dienstverlening op grond van de overgangsrechtelijke bepalingen van het nieuwe bestemmingsplan.

normale maatschappelijke risico

4.2. Volgens de SAOZ is er geen aanleiding om wegens het normale maatschappelijke risico een korting op de tegemoetkoming in de schade toe te passen. Daarbij is van belang dat bestaand gebruik ten behoeve van zakelijke dienstverlening onder het overgangsrecht is gebracht, dat een bestaand zelfstandig gebouw niet is opgenomen in een bouwvlak en dat het college te kennen heeft gegeven dat het de oude planologische mogelijkheden van de onroerende zaken wil herstellen.

compensatie in natura

4.3. Schade kan alleen voor tegemoetkoming in aanmerking komen, indien en voor zover deze tegemoetkoming niet al op een andere manier is verzekerd door aankoop, onteigening of op andere wijze. Tot dit laatste wordt, volgens de jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 16 juli 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2645](#)), onder omstandigheden ook een voor de aanvrager gunstige planologische wijziging gerekend. Indien wordt voldaan aan bepaalde waarborgen en randvoorwaarden, mag een bestuursorgaan, in reactie op een planschadeclaim, de oude planologische mogelijkheden herstellen in plaats van een

tegemoetkoming in geld toe te kennen. Dat is ook in dit geval mogelijk. Daarom wordt het college in overweging gegeven om in een veegplan aan perceel nr. 30 een bestemming te geven die zakelijke dienstverlening en wonen op alle bouwlagen van gebouw nr. 30 mogelijk maakt en aan perceel 30a een bouwvlak toe te kennen ter plaatse van gebouw nr. 30a. Daardoor is tegemoetkoming in de schade anderszins verzekerd, als bedoeld in artikel 6.1, eerste lid, van de Wro. Dat de eigendom van de onroerende zaken bij inschrijving van de notariële akte op 4 augustus 2017 is overgedragen van MTM aan [gemachtigde], heeft, gelet op de aard en omstandigheid van de eigendomsoverdracht, in beginsel geen gevolgen voor de beoordeling met betrekking tot het (planologische) herstel van de vervallen mogelijkheden. onrechtmatige daad

4.4. De wetgever heeft - naast artikel 6.1 van de Wro - in een aantal bijzondere wetten voorzien in de mogelijkheid van een schadevergoeding bij een rechtmatige overheidsdaad, zoals in de Onteigeningswet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Waterwet, de Tracéwet en de Monumentenwet. Het planschadestelsel laat zich aan de hand van het onderscheid in het karakter van de overheidshandeling (rechtmatig dan wel onrechtmatig) en de grondslag van de regeling (wettelijk stelsel dan wel buitenwettelijk stelsel) van andere schadevergoedingsstelsels onderscheiden. Het limitatieve karakter van artikel 6.1 van de Wro brengt met zich dat het planschadestelsel per definitie niet van toepassing is op de gevolgen van beweerdelijk onrechtmatig handelen en besluiten die niet zijn gebaseerd op de Wro. Dit betekent dat voor schadevergoeding wegens onrechtmatige daad, wat daar verder ook van zij, in het kader van artikel 6.1 van de Wro geen aanleiding bestaat, aldus de SAOZ.

besluit van het college

5. Aan het in bezwaar gehandhaafde besluit van 17 december 2017, waarbij de aanvraag om een tegemoetkoming in planschade is afgewezen, is ten grondslag gelegd dat compensatie in nature zal plaatsvinden door het planologische regime ter plaatse te repareren door middel van een veegplan. Indien dit veegplan in werking treedt, wordt het nadeel, dat MTM lijdt als gevolg van het nieuwe planologische regime, weggenomen. Het is de bedoeling om het ontwerp van het veegplan in het eerste kwartaal van 2018 ter inzage te leggen. Indien het veegplan onverhoopt niet in werking zou treden, wordt alsnog een tegemoetkoming van € 65.000,00, vermeerderd met de wettelijke rente, uitbetaald, aldus het college.

oordeel van de rechtbank

6. Naar aanleiding van het door MTM tegen het besluit van 9 mei 2018 ingestelde beroep heeft de rechtbank onder meer het volgende overwogen.

onrechtmatige daad

6.1. In beroep heeft MTM haar schadeverzoek gekoppeld aan een handhavingsbesluit van 2 februari 2015 en zich op het standpunt gesteld dat het college heeft nagelaten om hierover een besluit te nemen.

Naar het oordeel van de rechtbank kan de schade als gevolg van dit handhavingsbesluit in de planschadeprocedure niet aan de orde komen. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 19 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:535](#)) blijft de beoordeling van een aanvraag om tegemoetkoming in planschade beperkt tot de in het aanvraagformulier aangewezen oorzaak van de planschade. In dit geval is dat het nieuwe bestemmingsplan. Daarnaast is het handhavingsbesluit van 2 februari 2015 geen schadeveroorzakend besluit als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro. De procedure als bedoeld in artikel 8:88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is hierop

van toepassing.

Niet is gebleken dat MTM bij het college een verzoek als bedoeld in artikel 8:90, tweede lid, van de Awb heeft ingediend. Daarom is er voor de rechtbank geen mogelijkheid om het besluit van 2 februari 2015 te betrekken in haar beoordeling.

compensatie in natura

6.2. Niet in geschil is dat de tegemoetkoming in planschade anderszins kan worden verzekerd door herstel van de planologische mogelijkheden in een veegplan. Dat de tegemoetkoming ten tijde van het besluit van 9 mei 2018 nog niet anderszins was verzekerd, omdat het veegplan op dat moment nog niet in werking was getreden, is niet relevant. Voldoende is dat het college een bestemmingsplanwijzigingsprocedure heeft opgestart en dat in het besluit van 9 mei 2018 is bepaald dat MTM alsnog een vergoeding in geld zal ontvangen, vermeerderd met de wettelijke rente, indien het veegplan niet in werking treedt. Zie de uitspraak van de Afdeling van 5 februari 2014 ([ECLI:NL:RVS:2014:305](#)). Partijen houdt verdeeld of MTM, gelet op de verkoop van de onroerende zaken op 4 augustus 2017, afdoende in natura is gecompenseerd.

MTM was ten tijde van de besluitvorming geen eigenaar meer van de onroerende zaken. De eigendom was overgegaan van MTM naar [gemachtigde], haar directeur en enig aandeelhouder, die heeft te gelden als een derde. Uit de jurisprudentie van de Afdeling valt af te leiden dat dit in beginsel tot gevolg heeft dat het door MTM geleden nadeel niet kan worden gecompenseerd door herstel van de oude bestemming. Dit is, zoals ook volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 9 mei 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:1558](#)), anders, indien ook de aanspraak op een tegemoetkoming in planschade aan de nieuwe eigenaar is overgedragen. De rechtbank is daarvan, gelet op de door MTM bij reactie van 5 november 2019 gegeven toelichting en overgelegde onderbouwende stukken, niet gebleken.

waardevermindering

6.3. Partijen zijn het niet eens over de waarde van de onroerende zaken in de nieuwe planologische situatie. Het college stelt zich onder verwijzing naar de advisering van de SAOZ op het standpunt dat die waarde € 305.000,00 bedraagt. MTM gaat op grond van de advisering van Aelmans uit van een waarde van € 250.000,00. De SAOZ heeft gesteld dat in de nieuwe situatie het gebruik van de panden als kantoor voor het grootste deel onder het overgangsrecht valt en dit van betekenis is voor de waardering. Aelmans heeft bestreden dat het overgangsrecht van belang is voor de waardering.

6.4. Uit de uitspraken van de Afdeling van 9 oktober 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:3387](#)) en 27 november 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:3980](#)) volgt dat aan het kunnen voortzetten van bestaand gebruik onder het overgangsrecht niet dezelfde waarde toekomt als aan gebruik dat rechtstreeks is bestemd en dat de mogelijkheden van het overgangsrecht daarom buiten beschouwing blijven in de planvergelijking. Dat is slechts anders, indien het overgangsrecht een zodanig verstrekkende werking heeft, dat dit vrijwel dezelfde mogelijkheden biedt als het als zodanig bestemmen van de situatie. Naar het oordeel van de rechtbank doet die uitzondering zich in dit geval niet voor.

6.5. Omdat het college de advisering van de SAOZ, gelet op het voorgaande, niet aan de besluitvorming ten grondslag heeft kunnen leggen, is het beroep gegrond en wordt het besluit van 9 mei 2018 vernietigd.

definitieve beslechting van het geschil

6.6. De rechtbank ziet geen grond om zelf in de zaak te voorzien door de tegemoetkoming in planschade vast te stellen op basis van de taxatie van Aelmans van 3 oktober 2018. Aelmans heeft aan die taxatie de verkoopcijfers van drie panden te Sittard ten grondslag gelegd. Naar het oordeel van de rechtbank wijken die panden wat betreft hun objectkenmerken en ligging zodanig af van de panden van MTM, dat de verkoopcijfers hiervan niet bruikbaar zijn ter onderbouwing van de door MTM verdedigde waarde van € 250.000,00. Ook anderszins ziet de rechtbank geen aanknopingspunten om zelf in de zaak te kunnen voorzien. In dat verband is van belang dat bij de vaststelling van de waarde in het kader van de toepassing van de Wet waardering onroerende zaken, waar MTM naar heeft verwezen, doorgaans de feitelijke situatie bepalend is en geen rekening wordt gehouden met de maximale mogelijkheden van het planologische regime vóór en na de peildatum.

hoger beroep

7. MTM kan zich niet vinden in het oordeel van de rechtbank dat schade als gevolg van een onrechtmatige daad in deze procedure niet aan de orde kan komen. Voorts is zij het niet eens met een overweging van de rechtbank over compensatie in natura. Verder kan zij zich niet vinden in de beslissing van de rechtbank om niet zelf in de zaak te voorzien.

Het college is het niet eens met het oordeel van de rechtbank dat de tegemoetkoming in planschade niet anderszins was verzekerd door herstel van de oude planologische mogelijkheden.

De Afdeling zal de aangevoerde hogerberoepsgronden hierna bespreken en afsluiten met een conclusie.

onrechtmatige daad

8. MTM betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zij het verzoek om schadevergoeding wegens het gestelde onrechtmatige handelen en nalaten van het college wel degelijk in de beoordeling had kunnen betrekken. Ter toelichting hiervan heeft zij in haar brieven van 10 april 2020 en 4 mei 2020 onder meer het volgende aangevoerd.

Het college heeft erkend dat het bij de voorbereiding van het nieuwe bestemmingsplan fouten heeft gemaakt en dat dit heeft geleid tot een beperking van de gebruiksmogelijkheden van perceel nr. 30 en de bebouwingsmogelijkheden van perceel nr. 30a. MTM heeft als gevolg van deze fouten planschade en overige schade geleden. Het college heeft in het kader van de besluitvorming op de aanvraag van 28 november 2016 ten onrechte geen onderscheid gemaakt tussen de schadesoorten. De rechtbank is niet ingegaan op de overige schade en heeft daarmee geen recht gedaan aan de aanvraag. MTM vraagt de Afdeling om hetzij de bij het nieuwe bestemmingsplan aan perceel nr. 30 en perceel nr. 30a toegekende bestemming te vernietigen, hetzij vast te stellen dat het college, door de aan het nieuwe bestemmingsplan klevende gebreken niet tijdig te herstellen, onrechtmatig heeft gehandeld, waardoor aansprakelijkheid voor de door haar geleden schade is ontstaan.

Het college heeft op grond van het nieuwe bestemmingsplan geweigerd om de toenmalige huurder van gebouw nr. 30 en gebouw nr. 30a omgevingsvergunning voor het gebruik te verlenen. Het college heeft bij besluit van 2 februari 2015 een last onder dwangsom opgelegd wegens het met het nieuwe bestemmingsplan strijdige gebruik. Dit besluit is onrechtmatig. Op grond van het bij het nieuwe bestemmingsplan behorende overgangsrecht had het college de gevraagde omgevingsvergunning niet mogen weigeren. Indien dit overgangsrecht, zoals de rechtbank heeft overwogen, niet van toepassing was, is de leegstand van gebouw nr. 30 en gebouw nr. 30a niet een gevolg van de onterechte

handhaving, maar van de foutieve bestemmingswijziging. MTM vraagt de Afdeling om hetzij de relevante regels van het overgangsrecht te vernietigen, hetzij vast te stellen dat het door de huurder beoogde gebruik van gebouw nr. 30 en gebouw nr. 30a niet in strijd was met die regels en dat het besluit van 2 februari 2015 onrechtmatig is.

In het aanvraagformulier is met voldoende duidelijkheid verzocht om vergoeding van de overige schade wegens handhaving en onrechtmatig handelen of nalaten. Het college heeft ten onrechte geen beslissing over dit onderdeel van de aanvraag genomen. Daarom is sprake van een fictief schadebesluit en had de rechtbank de overige schade tot een bedrag van € 25.000,00 kunnen behandelen. De rechtbank heeft dit onderdeel van de aanvraag ten onrechte niet met toepassing van titel 8.4 van de Awb in behandeling genomen. Wegens de ondeelbaarheid van de oorzaken van de schade ligt een directe gang voor de vergoeding van de overige schade naar de civiele rechter niet open, aldus MTM.

8.1. In een schadeprocedure kan de Afdeling, anders dan MTM haar vraagt, het besluit van 26 juni 2013, waarbij de raad van de gemeente Sittard-Geleen het nieuwe bestemmingsplan heeft vastgesteld, niet vernietigen voor zover dat besluit betrekking heeft op de onroerende zaken. Dat was alleen mogelijk in een bestemmingsplanprocedure.

8.2. MTM heeft het college verzocht om vergoeding van schade wegens onrechtmatig handelen of nalaten. Het college heeft hierover geen besluit genomen. Indien het college dat zou hebben gedaan, dan had MTM daartegen, gelet op artikel 8.4, eerste lid, aanhef en onder f, van de Awb, geen beroep bij de bestuursrechter kunnen instellen. Om diezelfde reden was het voor haar evenmin mogelijk om beroep bij de bestuursrechter in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit over vergoeding van schade wegens onrechtmatig handelen of nalaten van het college. Deze kwestie kon daarom in de beroepsprocedure niet aan de orde komen. De rechtbank is terecht tot hetzelfde oordeel gekomen. De rechtbank was niet gehouden om, in het kader van definitieve beslechting van het geschil, het beroep van MTM mede als een verzoek om schadevergoeding als bedoeld in artikel 8:90 van de Awb aan te merken. Dit laat overigens onverlet dat MTM, met inachtneming van de in titel 8.4 van de Awb gestelde vereisten, alsnog een verzoek om schadevergoeding bij de bestuursrechter kan indienen, of een vordering uit onrechtmatige daad, als bedoeld in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek, bij de civiele rechter kan instellen.

Het betoog slaagt niet.

compensatie in natura

9. MTM betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat voldoende is dat het college een procedure tot wijziging van het bestemmingsplan heeft gestart. Aan het advies van de SAOZ, dat door het college is overgenomen, ligt slechts de toezegging ten grondslag dat het college een veegplan in procedure zal brengen. Hiermee is echter geen zekerheid gegeven. Aan de toezegging is immers geen uiterlijke termijn verbonden, zodat tegemoetkoming in de schade niet anderszins is verzekerd, aldus MTM.

10. Het college betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de geboden en ook tot stand gebrachte compensatie in natura voldoet aan de daaraan in de jurisprudentie van de Afdeling gestelde vereisten.

In het besluit van 17 november 2017 is de onzekerheid over de uitkomst van de bestemmingsplanprocedure voldoende ondervangen. In dat besluit is immers bepaald dat wordt overgegaan tot betaling van een tegemoetkoming van € 65.000,00, te vermeerderen met de wettelijke rente, indien blijkt dat compensatie in natura niet mogelijk is om redenen

die buiten de macht van MTM zijn gelegen. Het herstelplan is binnen anderhalf jaar na het besluit van 17 november 2017 onherroepelijk geworden. Dit is, gelet op de voorbereiding van de planologische wijziging en de te voeren planologische procedures, een redelijke termijn die in lijn is met de jurisprudentie van de Afdeling.

Compensatie in natura kan niet in beeld komen als de aanvrager ten tijde van het indienen van de aanvraag geen gebruik meer kan maken van de geboden mogelijkheid tot herstel van de oude planologische mogelijkheden. Die situatie doet zich voor als de aanvrager ten tijde van het indienen van de aanvraag geen eigenaar meer is van de desbetreffende onroerende zaak.

In dit geval is de aanvraag op 28 november 2016 ingediend, terwijl de overdracht van de panden door MTM aan [gemachtigde], haar directeur, op 4 augustus 2017 heeft plaatsgevonden. Ten tijde van het indienen van de aanvraag was MTM eigenaar van de panden. MTM heeft de panden tijdens de planschadeprocedure verkocht aan [gemachtigde]. De aanspraak op een tegemoetkoming in planschade betreft eveneens een vermogensbestanddeel van MTM. Dat betekent dat [gemachtigde], die eigenaar van MTM is, indirect ook eigenaar is van het aan MTM toebehorende vermogen, waaronder de aanspraak op schadevergoeding. Gelet hierop is MTM onder de geschetste omstandigheden te vereenzelvigen met haar eigenaar, waardoor de eigendomsoverdracht van de panden geen gevolgen voor de beoordeling met betrekking tot het herstel van de planologische mogelijkheden van de panden heeft, aldus het college.

10.1. In de overzichtsuitspraak in planschadezaken van 28 september 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:2582](#)) heeft de Afdeling onder 5.41 tot en met 5.47 onder meer het volgende overwogen.

Tegemoetkoming in planschade kan in voorkomende gevallen bestaan uit compensatie in natura, in welk gevallen schadevergoeding in geld achterwege kan blijven, omdat tegemoetkoming in de schade anderszins is verzekerd. De voorkeur van degene die schade lijdt voor een bepaalde wijze van compenseren, is daarbij niet doorslaggevend. Het bestuursorgaan mag bij het tegemoetkomen in de schade uitgaan van de wijze van compenseren die de laagste kosten met zich brengt.

Het is niet noodzakelijk dat de schade reeds ten tijde van het ontstaan daarvan in natura is gecompenseerd. Het gaat erom of ten tijde van de beslissing op de aanvraag om tegemoetkoming in planschade die tegemoetkoming voldoende anderszins is verzekerd.

Bij compensatie in natura is voorafgaande vaststelling van de schade in geld niet noodzakelijk.

Compensatie in natura kan bij planschade in de vorm van waardevermindering door een wijziging van het planologische regime van de onroerende zaak van de aanvrager (de zogenoemde directe planschade) onder meer bestaan uit herstel van de door een wijziging van het planologische regime weggefallen planologische mogelijkheden. In dat geval kan tegemoetkoming in geld achterwege blijven, omdat de tegemoetkoming in schade anderszins is verzekerd.

Tegemoetkoming in schade door compensatie in natura is niet voldoende anderszins verzekerd, wanneer deze afhankelijk is van een toekomstige, onzekere gebeurtenis.

Wanneer het, gelet op de te voeren procedures ten behoeve van het planologische regime dat voorziet in compensatie in natura, niet geheel zeker is of dit planologische regime in werking zal treden, betekent dit niet zonder meer dat compensatie in natura zinledig is, indien het bestuursorgaan zodanige toezeggingen heeft gedaan, dat de onzekerheid over deze

procedures voldoende is ondervangen. Daarbij komt in voorkomende gevallen betekenis toe aan de omstandigheid of met deze toezeggingen met voldoende zekerheid vaststaat dat, mocht blijken dat compensatie in natura niet tot stand kan worden gebracht, de hoogte van het alsnog uit te betalen bedrag na inwinning van advies bij een onafhankelijke adviseur wordt vastgesteld en dat dit bedrag wordt vermeerderd met de wettelijke rente vanaf de dag van de ontvangst van de aanvraag.

10.2. In het besluit van 9 mei 2018, gelezen in samenhang met het besluit van 17 november 2017, is overwogen dat de tegemoetkoming in planschade van € 65.000,00 wordt uitbetaald, indien het veegplan niet in werking zou treden. Dit betekent dat het college de tegemoetkoming in planschade in de vorm van compensatie in natura onder meer afhankelijk heeft gesteld van de toekomstige, onzekere gebeurtenis dat het veegplan, na vaststelling, in werking treedt en onherroepelijk wordt. Het college heeft de onzekerheid over de duur en uitkomst van een beroepsprocedure niet ondervangen door in het besluit op te nemen dat uitbetaling van het in het besluit vermelde schadebedrag na een in het besluit vastgestelde datum zal plaatsvinden, indien het veegplan, waarbij compensatie in natura wordt geboden, op die datum niet onherroepelijk is. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 17 oktober 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3328).

Ten tijde van het besluit van 9 mei 2018 was het veegplan nog niet in werking getreden en niet onherroepelijk. Dat betekent dat het college in dat besluit - alleen al hierom - ten onrechte het standpunt heeft gehandhaafd dat tegemoetkoming in de door MTM geleden planschade anderszins is verzekerd. De door het college geboden compensatie in natura voldoet, anders dan het college in hoger beroep betoogt, niet aan de daaraan in de jurisprudentie van de Afdeling gestelde vereisten. Of, zoals het college betoogt, MTM in de planschadeprocedure is te vereenzelvigen met [gemachtigde], is bij deze stand van zaken niet relevant.

10.3. Uit het voorgaande volgt dat het betoog van MTM slaagt en dat van het college niet. definitieve beslechting van het geschil door de rechtbank

11. MTM betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij de tegemoetkoming in planschade niet zelf kan vaststellen op basis van de taxatie van Aelmans. MTM voert aan dat de rechtbank de door Aelmans gemaakte keuze van vergelijkingsobjecten en de beoordeling ervan door een beëdigde makelaar had behoren te respecteren. Hoewel de deskundigheid van de SAOZ niet ter discussie staat, hecht MTM meer waarde aan de waardebepaling door een lokale taxateur, ook gezien de waardeverschillen tussen de Randstad en Zuid-Limburg.

11.1. Ingeval een besluit wordt vernietigd, is de bestuursrechter, gelet op artikel 8:41a van de Awb, gehouden om de mogelijkheden van definitieve beslechting van het geschil te onderzoeken, waarbij onder meer aan de orde is of er aanleiding is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien. Voor het gebruik van deze bevoegdheid is vereist dat de bestuursrechter de overtuiging heeft dat de uitkomst van het geschil, in het geval het bestuursorgaan opnieuw in de zaak zou voorzien, geen andere zou zijn en de toets aan het recht kan doorstaan.

11.2. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank uiteengezet waarom zij niet zelf in de zaak kan voorzien door de tegemoetkoming in planschade vast te stellen op basis van de taxatie van Aelmans. In het betoog van MTM is geen grond te vinden voor het oordeel dat deze beslissing van de rechtbank onjuist is. Uit de jurisprudentie van de Afdeling valt niet af te leiden dat de bestuursrechter de door een taxateur gemaakte keuze in

vergelijksobjecten en de beoordeling ervan zonder meer heeft te respecteren of dat bijzondere betekenis toekomt aan het feit dat een taxateur in de nabijheid van het te taxeren object is gevestigd.

Het betoog slaagt niet.

conclusie

12. Het hoger beroep van het college is ongegrond. Het hoger beroep van MTM is gegrond. De uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, wordt bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

beroep tegen niet tijdig nemen van nieuw besluit op bezwaar

13. Bij brief van 6 mei 2020 heeft MTM het college in gebreke gesteld in verband met het uitblijven van een nieuw besluit op bezwaar. Bij brief van 4 juni 2020 heeft zij bij de Afdeling beroep ingesteld tegen het uitblijven van een nieuw besluit op bezwaar. Zij heeft de Afdeling hierbij verzocht om de hoogte van de dwangsom vast te stellen als bedoeld in artikel 8:55c van de Awb.

13.1. Niet in geschil is dat het college geen toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in artikel 7:10, tweede, derde of vierde lid, van de Awb, dat een situatie als bedoeld in artikel 4:17, zesde lid, van de Awb zich niet voordoet en dat de termijn voor het nemen van een besluit is overschreden. Het college heeft tot nu toe geen besluit genomen.

14. Het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit is gegrond. Het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit wordt vernietigd.

15. Er zijn inmiddels meer dan 42 dagen verstreken na de eerste dag waarop ingevolge artikel 4:17, derde lid, van de Awb de dwangsom is verschuldigd. Daarom is de maximale dwangsom verbeurd. Het college heeft geen besluit tot vaststelling van de hoogte van de verbeurde dwangsom, als bedoeld in artikel 4:18 van de Awb, genomen. Ingevolge artikel 8:55c, gelezen in samenhang met artikel 4:17, tweede lid, van de Awb, wordt de door het college verbeurde dwangsom vastgesteld op € 1.442,00. In verband daarmee hoeft het college dus geen verdere beslissing te nemen.

definitieve beslechting van het geschil

16. Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank heeft het college advies gevraagd aan de SAOZ. In een advies van 3 juni 2020 heeft de SAOZ vermeld dat de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan heeft geleid tot een beperking van de gebruiksmogelijkheden van perceel nr. 30 en de bebouwingsmogelijkheden voor perceel nr. 30a en dat MTM daardoor in een nadeliger planologische positie is komen verkeren. Volgens een taxatierapport van 7 mei 2020 heeft MTM op de peildatum schade geleden in de vorm van een vermindering van de waarde van de onroerende zaken van € 370.000,00 naar € 260.000,00. Bij de taxatie is geen rekening gehouden met de voortzetting van het gebruik ten behoeve van zakelijke dienstverlening op grond van de overgangsrechtelijke bepalingen van het nieuwe bestemmingsplan.

17. Bij brief van 3 november 2020 heeft MTM de Afdeling verzocht om over te gaan tot definitieve beslechting van het geschil. In deze brief heeft MTM zich op het standpunt gesteld dat de planschade € 120.000,00 is. Bij brief van 9 november 2020 heeft het college de Afdeling eveneens verzocht om een definitieve beslechting van het geschil. Voor het geval de Afdeling tot de conclusie zou komen dat tegemoetkoming in de door MTM geleden planschade niet anderszins is verzekerd, heeft het college de Afdeling verzocht de aan MTM

te betalen tegemoetkoming in planschade zelf vast te stellen, waardoor het college geen nieuw besluit meer hoeft te nemen op de aanvraag.

17.1. De Afdeling ziet, mede gelet op het verzoek van partijen, aanleiding met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien.

17.2. MTM heeft de onroerende zaken op 4 augustus 2017 aan [gemachtigde] verkocht en geleverd en [gemachtigde] heeft de onroerende zaken op 20 juni 2018 aan een derde verkocht. Op die laatste datum was het veegplan nog niet in werking getreden. Dit betekent dus dat - daargelaten of, zoals het college betoogt, MTM in de planschadeprocedure is te vereenzelvigen met [gemachtigde] - tegemoetkoming in de door MTM of [gemachtigde] geleden schade niet anderszins is verzekerd met dit veegplan.

17.3. In het besluit van 17 november 2017, waarbij de aanvraag om een tegemoetkoming in planschade is afgewezen, is bepaald dat compensatie in nature zal plaatsvinden door het planologische regime ter plaatse te repareren door middel van een veegplan. Indien het veegplan niet in werking treedt, zal het college volgens dat besluit alsnog een tegemoetkoming in planschade van € 65.000,00, vermeerderd met de wettelijke rente, uitbetalen.

17.4. Met de in het besluit van 17 november 2017 bedoelde situatie waarin het veegplan niet in werking treedt, is naar het oordeel van de Afdeling gelijk te stellen de situatie waarin de belanghebbende de onroerende zaken vóór de inwerkingtreding van het veegplan heeft verkocht, waardoor hij geen baat heeft bij de positieve invloed van dat plan op de waarde van de onroerende zaken. Dit betekent dus dat is voldaan aan de voorwaarde voor het uitbetalen van een tegemoetkoming in planschade in geld. In geschil is de hoogte van deze tegemoetkoming.

17.5. Bij brief van 18 mei 2020 heeft het college een reactie gegeven op het conceptadvies van de SAOZ van 8 mei 2020. In deze brief heeft het college onder meer het volgende aangevoerd.

De taxatie berust ten onrechte op het uitgangspunt dat het bouwvlak van perceel nr. 30a als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan is komen te vervallen of is wegbestemd. Dit is niet het geval. In de bouwverordening, noch in het daarvoor geldende planologische regime van het uitbreidingsplan, was immers ter plaatse van perceel nr. 30a een bouwvlak opgenomen. De inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan heeft geen negatieve invloed gehad op de waarde van perceel nr. 30a. De gebruiksmogelijkheden zijn nagenoeg hetzelfde gebleven. De waardevermindering heeft alleen betrekking op het gegeven dat het onder het planologische regime van het nieuwe bestemmingsplan niet meer is toegestaan de verdiepingen van gebouw nr. 30 als kantoor te gebruiken. Saillant detail is overigens dat [gemachtigde] de onroerende zaken op 20 juni 2018 heeft verkocht voor een bedrag van € 375.000,00. Dat is € 5.000,00 meer dan de waarde van de onroerende zaken op de peildatum onder het oude planologische regime, aldus het college.

17.6. Naar aanleiding van deze reactie van het college heeft de SAOZ in het advies van 3 juni 2020 onder meer het volgende vermeld.

In het kader van de planologische vergelijking is geconstateerd dat het onder het oude planologische regime, gelet op de aanvullende werking van de bouwverordening, was toegestaan om op perceel nr. 30 en perceel nr. 30a bebouwing op te richten met een bebouwingspercentage van 100 en tot een maximale bouwhoogte van 15 m. De gronden en gebouwen konden, gelet op de aard en de hoedanigheid van de bebouwing op de peildatum,

voornamelijk worden gebruikt ten behoeve van zakelijke dienstverlening. Onder het nieuwe planologische regime is ter plaatse van het (zelfstandige) gebouw nr. 30a geen bouwvlak aangeduid. Dit betekent dat, behoudens de mogelijkheden om ter plaatse een (aan het hoofdgebouw ondergeschikt) bijgebouw op te richten, de bebouwingsmogelijkheden zijn vervallen. Het college wordt niet gevolgd in de stelling dat het ontbreken van een bouwvlak in dit geval geen invloed kan hebben op de taxatie. De reactie van het college leidt tot aanpassing van de conclusies van het conceptadvies, aldus de SAOZ.

17.7. De SAOZ heeft een vergelijking gemaakt tussen het planologische regime van het nieuwe bestemmingsplan en het onmiddellijk daaraan voorafgaande planologische regime van de gemeentelijke bouwverordening. Uit de vergelijking heeft de SAOZ terecht afgeleid dat de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan onder meer heeft geleid tot een beperking van de bebouwingsmogelijkheden van perceel nr. 30a. Dat neemt niet weg dat dit perceel, toen MTM eigenaar werd, op grond van het uitbreidingsplan geen bouwvlak had. Dit betekent dat MTM als gevolg van het van rechtswege vervallen van het uitbreidingsplan op 1 juli 2013 een (tijdelijk) voordeel heeft genoten wat de bebouwingsmogelijkheden van dit perceel betreft. Dit voordeel is bij de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan op 26 september 2013 komen te vervallen. Met dit bestemmingsplan is de oude planologische situatie, waarin perceel nr. 30a geen bouwvlak had, hersteld. Voor zover dit, gelet op de bebouwingsmogelijkheden onder het regime van de bouwverordening, als een planologische verslechtering valt aan te merken, is de Afdeling van oordeel dat de daaruit voortvloeiende schade redelijkerwijs voor rekening van MTM behoort te blijven.

17.8. Uit het taxatierapport van 7 mei 2020 valt af te leiden dat, in de visie van de SAOZ, de door MTM geleden planschade voornamelijk een gevolg is van het vervallen van het bouwvlak van perceel nr. 30a en dat de schade als gevolg van de beperking van de gebruiksmogelijkheden van perceel nr. 30 lager is dan het in het besluit van 17 november 2017 vermelde bedrag van € 65.000,00. De Afdeling zal de tegemoetkoming in planschade echter niet op een lager bedrag dan € 65.000,00 vaststellen. Met het besluit van 17 november 2017 heeft het college bij MTM immers het vertrouwen gewekt dat in ieder geval een tegemoetkoming van € 65.000,00 wordt uitbetaald als compensatie in natura niet mogelijk is. Het college heeft voor de hoogte van de tegemoetkoming geen voorbehoud gemaakt. Dat brengt met zich dat het college geen ruimte meer heeft om de tegemoetkoming op een lager bedrag vast te stellen.

17.9. De Afdeling zal, gelet op het vorenstaande, het besluit van 17 november 2017, voor zover daarbij de aanvraag om een tegemoetkoming in planschade is afgewezen, herroepen. De Afdeling zal bepalen dat het college aan MTM een tegemoetkoming in planschade toekent van € 65.000,00, te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag met ingang van 28 november 2016, de dag van ontvangst van de aanvraag, tot aan de dag van algehele voldoening. De Afdeling ziet, gelet op artikel 6.5, aanhef en onder b, van de Wro, geen aanleiding om te bepalen het college de wettelijke rente vergoedt met ingang van het moment van de schademelding en aansprakelijkstelling in november 2014, zoals MTM heeft verzocht.

17.10. Omdat het besluit van 17 november 2017 wordt herroepen wegens een aan het college te wijten onrechtmatigheid, wordt het door MTM in bezwaar gedane verzoek om vergoeding van de kosten die zij heeft moeten maken in verband met de behandeling van het bezwaar, toegewezen.

17.11. De Afdeling zal bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van het door de rechtbank vernietigde besluit van 9 mei 2018.

overschrijding redelijke termijn

18. MTM heeft bij brief van 10 april 2020 onder verwijzing naar artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden verzocht om vergoeding van de schade die zij heeft geleden als gevolg van de lange duur van de procedure.

18.1. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (uitspraak van 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:188](#)) bedraagt de redelijke termijn in een zaak als deze vier jaren en vangt de termijn aan op de datum waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift heeft ontvangen. In het geval van MTM is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die aanleiding kunnen zijn tot verlenging of verkorting van de termijn.

18.2. Vanaf de ontvangst door het college op 28 december 2017 van het tegen het besluit van 17 november 2017 gerichte bezwaarschrift tot de datum van deze uitspraak zijn nog geen vier jaren verstreken. Dit betekent dat de redelijke termijn in deze zaak niet is overschreden.

18.3. Het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn wordt afgewezen.

proceskosten en griffierecht

19. MTM heeft bij brief van 13 januari 2021 verzocht om vergoeding van proceskosten van € 3.191,65 en overige kosten van € 8.506,64.

De door MTM gestelde proceskosten bestaan uit de kosten van een uittreksel uit het register van de Kamer van Koophandel, de kosten van aangetekende verzendingen, het in hoger beroep betaalde griffierecht, de kosten van een meetrapport en de kosten van juridische evaluatie, advisering en rechtsbijstand door Aelmans.

De door MTM gestelde overige kosten bestaan uit de kosten van kantoorbenodigdheden, de kosten van penvoering door [gemachtigde] en de kosten van instandhouding van de vennootschap, zoals accountantskosten.

Voor zover deze kosten niet vallen onder de proceskostenvergoeding, heeft MTM de Afdeling verzocht om deze kosten op te tellen bij de schade ten gevolge van de planologische wijziging, als bedoeld in haar hoger beroep.

19.1. De Afdeling is op grond van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb bevoegd het college te veroordelen in de kosten die MTM redelijkerwijs heeft moeten maken in verband met de behandeling van het hoger beroep en het beroep tegen het niet tijdig nemen van een nieuw besluit op bezwaar. De vergoeding kan uitsluitend betrekking hebben op de in artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: het Bpb) limitatief opgesomde kosten.

19.2. De Afdeling ziet aanleiding om het college te veroordelen tot vergoeding van de kosten van het bij brief van 4 april 2020 overgelegde uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel van 30 maart 2020 (ter hoogte van € 15,00), de kosten van het bij brief van 4 mei 2020 overgelegde deskundigenrapport van Aelmans van 30 april 2020 (ter hoogte van € 695,75) en de kosten van het bij brief van 3 oktober 2020 overgelegde meetrapport van 10 juni 2020 (ter hoogte van € 363,00).

19.3. De Afdeling ziet geen aanleiding om het college te veroordelen tot vergoeding van de andere kosten van juridische evaluatie, advisering en rechtsbijstand door Aelmans, omdat dit

geen kosten in de zin van artikel 1, aanhef en onder b, van het Bpb zijn. De kosten van aangetekende verzendingen en de overige kosten blijven eveneens voor rekening van MTM. Deze kosten vallen immers niet binnen de limitatieve opsomming van kosten, waarvoor de bestuursrechter op grond van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb een vergoeding kan toekennen. Verder is het, anders dan MTM meent, ook niet mogelijk om het college op grond van artikel 6.1, eerste lid, van de Wro te veroordelen tot vergoeding van die kosten. Die bepaling heeft immers uitsluitend betrekking op schade in de vorm van inkomensderving of waardevermindering van een onroerende zaak.

19.4. De Afdeling zal gelasten dat het college aan MTM het betaalde griffierecht van € 532,00 voor de behandeling van het door haar ingestelde hoger beroep vergoedt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen ongegrond;

II. verklaart het hoger beroep van MTM Holding B.V. gegrond;

III. bevestigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 13 februari 2020 in zaak nr. 18/1457, voor zover aangevallen;

IV. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen van 17 november 2017, voor zover daarbij een aanvraag van MTM Holding B.V. om een tegemoetkoming in planschade is afgewezen;

V. bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen MTM Holding B.V. een tegemoetkoming in planschade toekent van € 65.000,00 (zegge: vijfenzeventigduizend euro), te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag met ingang van 28 november 2016 tot aan de dag van algehele voldoening;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 9 mei 2018;

VII. verklaart het door MTM Holding B.V. tegen het niet tijdig nemen van een nieuw besluit ingestelde beroep gegrond;

VIII. vernietigt het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een nieuw besluit;

IX. stelt de hoogte van de door het college van burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen verbeurde dwangsom vast op € 1.442,00 (zegge: veertienhonderdtweeënveertig euro);

X. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen tot vergoeding van bij MTM Holding B.V. in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.068,00 (zegge: duizend achtenzeestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

XI. wijst het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn af;

XII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen tot vergoeding van bij MTM Holding B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.073,75 (zegge: duizend drieënzeventig euro en vijfenzeventig cent);

XIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen aan MTM

Holding B.V. het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 532,00 (zegge: vijfhonderdtweeëndertig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt;
XIV. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen een griffierecht van € 532,00 (zegge: vijfhonderdtweeëndertig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekovén, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.R. Hazen, griffier.

w.g. Van Ettekovén
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 3 maart 2021

452.