

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:4401

Datum uitspraak

29 november 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 7 januari 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bloemendaal een aanvraag van [appellant] om tegemoetkoming in planschade afgewezen. [appellant] is eigenaar van de woning aan de [locatie 1] te Overveen. Bij brief van 29 oktober 2019 heeft hij het college verzocht om vergoeding van de onevenredige schade die hij in de vorm van een waardevermindering van de woning en een aantasting van het woongenot heeft geleden door de bouw van de wijk Bijduinhof direct achter de woning. Volgens [appellant] bestaat de schade uit een aantasting van de privacy en het uitzicht en uit een verminderde zonlichttoetreding in de tuin en de woning. Verder heeft het ophogen van de gronden van het plangebied tot een peil van 3,42 m boven NAP ertoe geleid dat hij in de tuin het gevoel heeft dat hij in een kuil staat. Ook is een onaangename windcirculatie in de tuin ontstaan. Op 16 juni 2011 heeft de rechtsvoorganger van Mount Koraal met de gemeente Bloemendaal een overeenkomst gesloten, waarbij zij zich heeft verbonden eventuele door het college toe te kennen tegemoetkomingen in planschade als gevolg van de verandering van het planologische regime.

Volledige tekst

202304564/1/A2.

Datum uitspraak: 29 november 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant]), beiden

wonend te Overveen, gemeente Bloemendaal,
appellanten,
en

het college van burgemeester en wethouders van Bloemendaal,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 januari 2020 heeft het college een aanvraag van [appellant] om tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij besluit van 8 april 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, maar het besluit van 7 januari 2020, onder wijziging van de motivering ervan, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 17 juni 2022 heeft de rechtbank Noord-Holland het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 februari 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:714](#)) heeft de Afdeling het door [appellant] daartegen ingestelde hoger beroep gegrond verklaard, de uitspraak van 17 juni 2022 vernietigd, het door [appellant] tegen het besluit van 8 april 2021 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het college opgedragen om binnen zestien weken een nieuw besluit te nemen op het door [appellant] gemaakte bezwaar en bepaald dat tegen dat besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

Bij besluit van 12 juni 2023 heeft het college de aanvraag van [appellant] om tegemoetkoming in planschade opnieuw afgewezen.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nader stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 november 2023, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. T. Schermerhorn, en het college, vertegenwoordigd door mr. J.J. Turenhout, advocaat te Leiden, en door mr. F.D.S. Bettink, zijn verschenen. Van de zijde van het college is mr. D.S. Krijgsman, werkzaam bij de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ), als deskundige verschenen. Verder is op de zitting Mount Koraal B.V. (hierna: Mount Koraal), vertegenwoordigd door ir. D. Vat, als partij gehoord.

Overwegingen

1. [appellant] is eigenaar van de woning aan de [locatie 1] te Overveen (hierna: de woning). Bij brief van 29 oktober 2019 heeft hij het college verzocht om vergoeding van de onevenredige schade die hij in de vorm van een waardevermindering van de woning en een aantasting van het woongenot heeft geleden door de bouw van de wijk Bijduinhof direct achter de woning. Volgens [appellant] bestaat de schade uit een aantasting van de privacy en het uitzicht en uit een verminderde zonlichttoetreding in de tuin en de woning. Verder heeft het ophogen van de gronden van het plangebied tot een peil van 3,42 m boven NAP ertoe geleid dat hij in de tuin het gevoel heeft dat hij in een kuil staat. Ook is een onaangename windcirculatie in de tuin ontstaan.

2. Op 16 juni 2011 heeft de rechtsvoorganger van Mount Koraal met de gemeente

Bloemendaal een overeenkomst als bedoeld in artikel 6.4a van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) gesloten, waarbij zij zich heeft verbonden eventuele door het college toe te kennen tegemoetkomingen in planschade als gevolg van de verandering van het planologische regime ten behoeve van de bouw van negen woningen in de wijk Bijduinhof voor haar rekening te nemen.

Standpunt van het college

3. Na de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2023 heeft het college advies gevraagd aan de SAOZ.

In een advies van 12 mei 2023 heeft de SAOZ een vergelijking gemaakt tussen de planologische mogelijkheden in het plangebied onder het nieuwe planologische regime van het bij raadsbesluit van 26 april 2012 vastgestelde bestemmingsplan [garage] (hierna: het nieuwe bestemmingsplan) en het oude planologische regime van het bij raadsbesluit van 31 januari 2002 vastgestelde bestemmingsplan Zijlweg West e.o. (hierna: het oude bestemmingsplan). Hierbij is als uitgangspunt gehanteerd dat, gelet op de planregels van het oude bestemmingsplan (hierna: de planregels), het ophogen van de gronden van het plangebied tot een peil van 3,42 boven NAP ook onder het oude planologische regime mogelijk was geweest. Uit deze vergelijking is gebleken dat de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan voor [appellant] niet slechts tot een nadeel heeft geleid, maar ook tot een voordeel. Het voordeel bestaat uit een beperkte verbetering van het uitzicht, een geringe afname van de schaduwwerking, een duidelijke verbetering van het karakter van de bestemming van het plangebied en een beperkte afname van de overlast. Het nadeel bestaat uit een duidelijke verslechtering van de privacy. Het voordeel is groot genoeg om het nadeel volledig te compenseren, zodat [appellant] per saldo niet in een nadeliger planologische positie is komen te verkeren en geen planschade heeft geleden, aldus de SAOZ.

Het college heeft dit advies ten grondslag gelegd aan het besluit van 12 juni 2023.

Beoordeling van de beroepsgronden

4. [appellant] is het niet eens met het besluit van 12 juni 2023. Hij heeft in het beroepschrift van 16 juli 2023 acht beroepsgronden aangevoerd.

[appellant] heeft op de zitting een aantal van zijn beroepsgronden ingetrokken. Hij heeft alleen de beroepsgronden die hij als grief 6 en grief 8 heeft aangeduid gehandhaafd.

De Afdeling zal hierna eerst ingaan op het toetsingskader. De Afdeling zal vervolgens de resterende beroepsgronden bespreken en afsluiten met een conclusie.

5. Voor de beoordeling van een aanvraag om tegemoetkoming in planschade wordt onderzocht of de aanvrager als gevolg van de desbetreffende wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren en schade lijdt of zal lijden. Hiertoe wordt een vergelijking gemaakt tussen het planologische regime na de inwerkingtreding van de wijziging, waarvan gesteld wordt dat deze schade heeft veroorzaakt, met het onmiddellijk daaraan voorafgaande planologisch regime. In die vergelijking wordt in beginsel uitgegaan van het realiseren van de maximale mogelijkheden van het oude en nieuwe planologische regime. Indien het realiseren van de maximale mogelijkheden van het oude en nieuwe planologische regime met een zekere grenzende waarschijnlijkheid is uit te sluiten, bestaat aanleiding voor afwijking van dit uitgangspunt.

6. Het bestuursorgaan mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en

de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voor de wettelijk adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. Indien een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan. Zo nodig vraagt het bestuursorgaan de adviseur een reactie op wat over het advies is aangevoerd.

7. 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 Wro, omtrent de omvang van de schade of omtrent het oorzakelijk verband tussen de gestelde schadeveroorzakende planologische wijziging en de gestelde schade, bestrijdt.

8. [appellant] betoogt dat het college heeft miskend dat het advies van de SAOZ berust op een onjuiste invulling van de bouw mogelijkheden van het plangebied onder het oude planologische regime. Hij stelt zich op het standpunt dat het, gelet op de planregels, niet mogelijk was om daar een garagegebouw te bouwen met een goothoogte van 4 m boven een peil van 3,42 m boven NAP en met een puntdak dat in hoogte niet is begrensd. Ter toelichting hiervan voert hij, samengevat weergegeven, het volgende aan.

De SAOZ heeft niet begrepen hoe de garage in 1938 is gebouwd. De ingang (poort), showroom en kantoorruimte van de garage aan de [locatie 2] maakten een onlosmakelijk onderdeel uit van een rij woningen aan deze weg. Dit deel van de garage was onder het oude bestemmingsplan in planologische zin gescheiden van het daarachter staande grote gebouw met een oppervlakte van ongeveer 75 bij 50 m en een hoogte van ongeveer 7 m. Dat de garage uit twee delen bestond, blijkt niet alleen uit het feit dat de rij woningen met de ingang, showroom en kantoorruimte op een peil van 3,20 m boven NAP is gebouwd en het grote gebouw op een peil van 0,50 m boven NAP, maar ook uit de plankaart bij het oude bestemmingsplan, waar op de grens tussen die rij woningen en dat gebouw een stippellijn is getrokken. Ook artikel 12 van de planregels wijst duidelijk in deze richting. Uit deze bepaling, gelezen in samenhang met de plankaart, volgt dat de gronden van het plangebied zijn bestemd voor bedrijfsdoeleinden, met op de begane grond een garagebedrijf en op de overige verdiepingen uitsluitend wonen. De verdieping waar, na het passeren van de ingang, het garagebedrijf werd uitgeoefend, lag echter niet op de begane grond, maar op de eerste verdieping van het grote gebouw, met daaronder de magazijnen. Boven de eerste verdieping van het grote gebouw waren geen woningen te vinden. De begane grond van het gebouw moest op een peil van 0,50 m boven NAP komen, zodat de vloer van de ingang van de garage op een peil van 3,20 m boven NAP zou doorlopen in de tweede verdieping van het gebouw.

De SAOZ heeft verder niet begrepen dat, mede gelet op de toelichting bij het oude bestemmingsplan, in dat plan de bestaande toestand is vastgelegd, waarbij uitbreiding van de bebouwing en wijziging van het gebruik slechts beperkt was toegestaan. In de bestaande situatie was een peil van 3,42 m boven NAP niet aan de orde. Ook had het grote gebouw geen puntdak, maar een plat dak, zodat [appellant] in de oude situatie vanuit de woning een redelijk vrij uitzicht in oostelijke richting had.

8.1. Uit artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, van de planregels, gelezen in samenhang met de plankaart, blijkt dat de maximale goothoogte van een gebouw in het plangebied 4 m was en dat er geen maximale bouwhoogte was. In artikel 2, eerste lid, aanhef en onder g, is

bepaald dat de goothoogte van een bouwwerk wordt gemeten tussen het peil en de bovenkant van de goot c.q. de druiplijn, het boeiboord of een daarmee gelijk te stellen constructiedeel. In artikel 1, eerste lid, is onder meer bepaald wat in de planregels onder goothoogte en peil wordt verstaan. De goothoogte is het verschil in hoogte tussen de bovenkant van de goot c.q. boeiboord en de hoogte van het aanliggende afgewerkte terrein. Het peil is voor gebouwen, waarvan de hoofdtoegang onmiddellijk aan een weg grenst, de hoogte van een weg, plein of andere openbare ruimte ter plaatse van de hoofdtoegang. Het peil is in andere gevallen de gemiddelde hoogte van het aansluitende afgewerkte terrein.

8.2. Volgens het advies van de SAOZ valt uit de bepalingen over het peil en het meten van de goothoogte af te leiden dat, bij een maximale invulling van het oude bestemmingsplan, het peil op vergelijkbare hoogte kon worden bepaald als op grond van het nieuwe bestemmingsplan. De reden daarvoor is dat ingevolge de begripsbepaling het peil voor gebouwen, waarvan de hoofdtoegang onmiddellijk aan een weg grenst, bepaald kan worden op de hoogte van die weg ter plaatse van de hoofdtoegang. Omdat de oude garage aan de [locatie 2] ter plaatse van een onderdoorgang lag, mocht, ter bepaling van het peil, worden aangesloten bij het peil ter plaatse van de naastgelegen grondgebonden woning aan de [locatie 3].

De maximale invulling van het oude bestemmingsplan bestaat uit een gebouw dat zich zou uitstrekken achter de percelen aan de [locatie 4] tot en met [locatie 5]. Het achter de woning van [appellant] gelegen deel van het gebouw had een goothoogte van 4 m. Door de grote breedte en diepte van het bouwvlak en het ontbreken van bepalingen over de dakhelling en de bouwhoogte kon daar een zeer forse kap op, waarbij toepassing van een lessenaarsdak (met een hoge rechte gevelwand aan de zijde van de woning van [appellant]) niet was uitgesloten, aldus de SAOZ.

8.3. In het betoog van [appellant] is geen grond te vinden voor het oordeel dat het advies van de SAOZ niet voldoet aan de daaraan in de rechtspraak van de Afdeling gestelde vereisten.

Dat uit de toelichting bij het oude bestemmingsplan valt af te leiden dat dit plan hoofdzakelijk consoliderend van aard was, waarbij de bestaande situatie als uitgangspunt voor de regeling is genomen, doet niet af aan de onder dit plan bestaande planologische mogelijkheden voor het realiseren van een nieuw gebouw ten behoeve van een bedrijf op het terrein van de oude garage. [appellant] bestrijdt in beroep niet dat de hoofdtoegang van dit gebouw aan de Bloemendaalseweg had kunnen liggen. In dat geval zou het peil, bedoeld in artikel 1 van de planregels, gelijk zijn geweest aan de hoogte van die weg ter plaatse van die hoofdtoegang, waardoor het niet in strijd met het oude bestemmingsplan zou zijn geweest om de gronden van het terrein van de oude garage op te hogen tot dat peil. Dat, zoals [appellant] terecht aanvoert, dat terrein op de plankaart door middel van een zogenoemde hoogtescheidingslijn is verdeeld in een westelijk gebied en een oostelijk gebied, leidt niet tot een ander oordeel. In artikel 1 van de planregels is een hoogtescheidingslijn gedefinieerd als een op de kaart aangegeven lijn die de grens vormt van een gedeelte van een bebouwingsvlak waar een bepaalde op de kaart aangegeven hoogte is toegestaan. De door [appellant] bedoelde lijn had dus slechts betekenis voor de maximale goothoogte van een gebouw en niet voor het peil. Indien, zoals [appellant] stelt, het peil ter plaatse van de Bloemendaalseweg 3,20 m boven NAP is, is het verschil met het door de SAOZ aangehouden peil niet van dien aard, dat dit, gelet op de planvergelijking, tot een andere uitkomst van deze vergelijking had kunnen leiden. Dat het bestaande grote gebouw (feitelijk) een plat dak had, doet niet af aan de in het advies vermelde (planologische) mogelijkheid dat een nieuw gebouw van een lessenaarsdak zou zijn voorzien, waardoor het uitzicht van [appellant] in oostelijke richting ook in de oude situatie al grotendeels zou zijn aangetast.

Het betoog slaagt niet.

9. [appellant] betoogt verder dat het college heeft miskend dat realisering van de maximale mogelijkheden van het oude bestemmingsplan met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid was uitgesloten. Ter toelichting hiervan voert hij, samengevat weergegeven, het volgende aan.

In de toelichting bij het oude bestemmingsplan is vermeld dat in dat plan de bestaande toestand is vastgelegd, waarbij uitbreiding van de bebouwing en wijziging van het gebruik slechts beperkt was toegestaan. Verder is in de toelichting vermeld dat een garagebedrijf in dit deel van Overveen zich eigenlijk niet meer verdraagt met de omringende woonbebouwing en dat het wenselijk is om nieuwbouw ten behoeve van woningen te realiseren als dat bedrijf naar elders in de regio zou verhuizen. Volgens [appellant] valt uit de toelichting af te leiden dat nieuwbouw ten behoeve van een bedrijf, na het slopen van de bestaande bebouwing, was uitgesloten. Verder was het slopen van die bebouwing tot aan de Bloemendaalseweg ondenkbaar, omdat dan ook de rij woningen aan die weg zou verdwijnen.

Volgens [appellant] is een gebouw met een goothoogte van 4 m met daarbovenop een dak van 9 m met drie verdiepingen met woningen geen garagebedrijf, als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de planregels, maar een appartementengebouw met op de benedenverdieping een garage, waarvoor geen omgevingsvergunning verleend kan worden. Met zoveel woningen in het gebouw kan immers niet staande worden gehouden dat de functie als garagebedrijf nog voorop staat. Zodoende zou het gebruik van het gebouw in strijd zijn met de bestemming als garagebedrijf, als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de planregels. In dit verband wordt verwezen naar een vergelijkbaar geval dat heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 13 juni 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:1929](#)). In die uitspraak is overwogen dat een schuilstal met een hoogte van 15 m geen schuilstal is en dat het realiseren van een schuilstal met een hoogte van meer dan 5 meter met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid was uitgesloten.

Verder is er in Nederland geen welstandscommissie te vinden die een gebouw ten behoeve van een garagebedrijf met een dak van 9 m en drie verdiepingen positief zal beoordelen, zeker niet als dat gebouw vlak achter een rij woningen is gesitueerd, aldus [appellant].

9.1. Voor zover uit de toelichting bij het oude bestemmingsplan is af te leiden dat nieuwbouw ten behoeve van een bedrijf op het terrein van de oude garage naar het oordeel van de planwetgever niet wenselijk was, doet dat niet af aan de onder het oude bestemmingsplan bestaande planologische mogelijkheden voor nieuwbouw. Verder heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt, met het rapport van een deskundige of anderszins, dat het slopen van de bebouwing op het westelijke deel van het terrein (met de ingang, showroom en kantoorruimte van de oude garage) in technisch opzicht niet mogelijk was zonder (ernstige) beschadiging van de belendende woningen aan de Bloemendaalseweg.

In artikel 12, eerste lid, van de planregels is bepaald dat de op de kaart voor Bedrijfsdoeleinden Bg aangewezen gronden uitsluitend zijn bestemd voor een garagebedrijf op de begane grond en uitsluitend wonen op de overige verdiepingen. Hieruit volgt niet dat, zoals [appellant] aanvoert, de functie voor een garagebedrijf voorop moet staan. Bovendien was op grond van deze bepaling gebruik ten behoeve van meerdere woonlagen uitdrukkelijk toegestaan. Aan de door [appellant] bedoelde uitspraak van de Afdeling van 13 juni 2018 komt niet de betekenis toe die hij daaraan hecht. Die uitspraak ziet, anders dan hij meent, niet op een vergelijkbaar geval.

[appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat een gebouw met een goothoogte van 4 m met een zeer forse kap, zoals omschreven in het advies van de SAOZ, onder het oude planologische regime wegens strijd met redelijke eisen van welstand met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid was uitgesloten. De niet onderbouwde stellingen van [appellant] over de verhouding tussen de kap en de gevel van het gebouw en de nabijheid van een rij woningen en dat er geen welstandsc commissie is te vinden die de realisering van zo'n gebouw positief zal beoordelen, zijn onvoldoende om dit aannemelijk te maken. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 10 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:217](#), en 15 december 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BO7339](#). Daarbij is tevens van belang dat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, de welstandstoets zich in beginsel moet richten naar de bouw mogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt. Het welstandsoordeel mag niet leiden tot een belemmering van de verwezenlijking van de bouw mogelijkheden die het plan biedt. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 8 november 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3039](#), en 17 maart 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BL7728](#).

In het betoog is, gelet op het voorgaande, geen grond te vinden voor het oordeel dat het realiseren van de maximale mogelijkheden van het oude planologische regime met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid was uitgesloten.

Het betoog slaagt niet.

Slotsom

10. Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

11. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, mr. B.P.M. van Ravels en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.R. Hazen, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Hazen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 november 2023

452