

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AT8780
Datum uitspraak	6 juli 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 mei 2001 heeft de gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht (hierna: de raad) het verzoek van appellanten om toekenning van een schadevergoeding als bedoeld in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) afgewezen.

Volledige tekst

200409419/1.

Datum uitspraak: 6 juli 2005

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 02/594 van de rechtbank Dordrecht van 8 oktober 2004 in het geding tussen:

appellanten

en

de gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht.

1. Procesverloop

Bij besluit van 7 mei 2001 heeft de gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht (hierna: de raad) het verzoek van appellanten om toekenning van een schadevergoeding als bedoeld in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) afgewezen.

Bij besluit van 3 juni 2002 heeft de raad het daartegen door appellanten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 oktober 2004, verzonden op 14 oktober 2004, heeft de rechtbank Dordrecht (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellanten ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief, bij faxbericht bij de Raad van State ingekomen op 22 november 2004, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 21 december 2004 heeft de raad van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 april 2005, waar appellanten in persoon, bijgestaan door mr. T.A.P. Langhout, advocaat te Oranjewoud, en de raad, vertegenwoordigd door W.B. van Zuilen, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 49 van de WRO, voorzover hier van belang, kent de gemeenteraad, voorzover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van de bepalingen van een bestemmingsplan schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven, hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

Voor de beoordeling van een verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 49 van de WRO dient te worden gezien of sprake is van een wijziging van het planologische regime waardoor een belanghebbende in een nadeliger positie is komen te verkeren, ten gevolge waarvan hij schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dienen de beweerdelijk schadeveroorzakende planologische maatregelen te worden vergeleken met het voordien geldende planologische regime. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, maar hetgeen op grond van het voordien geldende regime maximaal kon worden gerealiseerd, ongeacht de vraag of verwezenlijking daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

2.2. Appellanten hebben op grond van artikel 49 van de WRO verzocht om vergoeding van de schade, bestaande uit een waardedaling van het perceel [locatie], ten gevolge van het in 1999 in werking getreden bestemmingsplan "De Schoof". Voorheen gold in het betreffende gebied, gelegen in de directe nabijheid van de woning van appellanten, het bestemmingsplan "Centrum", vastgesteld op 29 mei 1989.

2.3. De Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ) heeft de raad in het rapport van september 2000 geadviseerd het verzoek om schadevergoeding af te wijzen, omdat de positie van appellanten door de bestemmingswijziging op zijn minst niet nadeliger is geworden. Dit advies heeft de raad in het primaire besluit van 7 mei 2001 overgenomen. De SAOZ heeft bij brief van 9 oktober 2003 op verzoek van de rechtbank het rapport van september 2000 aangevuld.

De Commissie bezwaar en beroep heeft de raad op 2 april 2002 geadviseerd het bezwaar van appellanten ongegrond te verklaren, omdat niet is gebleken dat het advies van de SAOZ op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen, onjuist is of dat daaraan anderszins gebreken kleven, zodat de raad op juiste gronden heeft besloten dit advies aan de primaire beslissing ten grondslag te leggen. De raad heeft dit advies aan de beslissing op bezwaar van 3 juni 2002 ten grondslag gelegd.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (hierna: de StAB) is in het op verzoek van de rechtbank opgestelde advies van 9 januari 2004 tot de conclusie gekomen dat appellanten door de wijziging van het planologisch regime niet in een nadeliger positie zijn komen te verkeren.

2.4. Appellanten hebben in hoger beroep allereerst betoogd dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het voor het houden van een wekelijks terugkerende markt niet nodig is dat de weekmarkt ook positief is bestemd in het bestemmingsplan en heeft miskend dat de weekmarkt in deze procedure niet van ondergeschikt belang is. In de planologische vergelijking had er volgens appellanten rekening mee moeten worden gehouden dat de weekmarkt in het oude plan geen planologische basis had en in het nieuwe plan wel.

2.4.1. Ingevolge artikel 22 van de planvoorschriften bij het bestemmingsplan "Centrum" was het gebied, destijds aangeduid als bebouwingsvlakken BDA en BDB, bestemd voor doeleinden van bijzondere aard, zoals recreatieve, religieuze, medische, educatieve, sociale en culturele doeleinden, verenigingsgebouwen, gymnastieklokalen en overheidsvoorzieningen zoals een politiebureau en een brandweerkazerne, met de daarbij behorende dienstwoningen, bijgebouwen en andere bouwwerken, parkeervoorzieningen, groenvoorzieningen, erven en tuinen.

Hoewel een weekmarkt niet uitdrukkelijk positief behoeft te zijn bestemd in een bestemmingsplan, is daarvoor wel een planologische basis vereist in die zin dat het houden van een weekmarkt niet in strijd mag zijn met de ter plaatse geldende bestemming. Gezien de opsomming van de doeleinden, die niet limitatief is, verzette het bestemmingsplan zich niet tegen het houden van een weekmarkt. De omstandigheid dat met betrekking tot het betreffende gebied in artikel 8, lid A, sub II, onder 3, van de Voorschriften bestemmingsplan "De Schoof" (hierna: de planvoorschriften) is vermeld dat het beleid is gericht op het concentreren van de weekmarkt ter plaatse van het parkeerterrein aan de Beatrixstraat (lees: Beatrixsingel), op de kaart aangeduid als zone B, leidt derhalve niet tot een planologisch nadeliger situatie voor appellanten. De rechtbank is tot hetzelfde oordeel gekomen. Het betoog faalt derhalve.

2.5. Voorts hebben appellanten hun betoog bij de rechtbank herhaald dat bij de vergelijking van de bebouwingsmogelijkheden van een onjuiste maximale invulling van het bestemmingsplan "De Schoof" is uitgegaan, omdat, anders dan de SAOZ en de raad menen, artikel 5 van de planvoorschriften in beginsel voor zone B de mogelijkheid tot het oprichten van gebouwen biedt. Daaraan hebben zij toegevoegd dat hetgeen door de StAB daaromtrent naar voren is gebracht voor hen geen reden is hun standpunt te wijzigen.

2.5.1. Op de bij het bestemmingsplan "De Schoof" behorende plankaart is het onderhavige gebied, aangegeven met zone B, bestemd voor gemengde doeleinden, centrumvoorzieningen (GD(c)), en aangeduid als parkeervoorziening voor minimaal 350 parkeerplaatsen.

In artikel 1, beschrijving in hoofdlijnen, lid II Algemene uitgangspunten, onder a Functionele structuur, sub 2 Beleid, van de planvoorschriften is, voorzover hier van belang, bepaald dat uitvoering van het beleid geschiedt mede door het aanhouden van een zonering binnen het plangebied en de bestemming -GD(c)- als aangegeven op de kaart, blad 2, waarbij binnen zone B sprake is van een concentratiegebied van parkeervoorzieningen op maaiveldniveau ten dienste van de binnen zone A gelegen functies.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de planvoorschriften, voorzover hier van belang, mag een bouwwerk, dat mag worden gebouwd ingevolge het bepaalde in paragraaf III van deze voorschriften, voorzover in deze voorschriften niet uitdrukkelijk anders wordt bepaald, uitsluitend worden gebouwd met inachtneming van de navolgende bepalingen.

In paragraaf III, artikel 8, lid A I, is bepaald dat de op de kaart, blad 1, als GD(c) aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- detailhandelsbedrijven;
- dienstverlenende bedrijven;
- restaurants, cafetaria's en dagzaken;

- kantoren;

- maatschappelijke voorzieningen, zoals sociale, culturele, medische, educatieve en overheidsvoorzieningen;

- wonen, uitsluitend ter plaatse waar op de kaart, blad 3, de nadere aanwijzingen "woningbouw nieuw en/of kantoren" en "woningbouw bestaand" zijn aangegeven;

alsmede

- andere tot een hoofdwinkelcentrum behorende voorzieningen, zoals, al dan niet overdekte, voetgangerspassages, parkeervoorzieningen en groenvoorzieningen;

met de daarbij behorende bouwwerken, een en ander met inachtneming van het bepaalde in lid A II.

In artikel 8, lid A II, Hoofdpijnen van beleid, is bepaald dat realisering van de lid A I genoemde bestemming dient te geschieden met inachtneming van het bepaalde in artikel 1 en het hieronder bepaalde, voorzover hier van belang:

a. Functionele aspecten

3. Het beleid is gericht op het concentreren van de weekmarkt ter plaatse van het parkeerterrein aan de Beatrixstraat (lees: Beatrixsingel), op de kaart blad 2 aangegeven met zone B. Uitvoering van het beleid zal geschieden door toepassing te geven aan het terzake bepaalde in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV en/of gemeentelijke marktverordening.

7. Ter plaatse van de op de kaart, blad 3 gegeven aanwijzing "minimum aantal parkeerplaatsen" zullen parkeerplaatsen worden gerealiseerd, waarbij geldt dat:

a. het aantal parkeerplaatsen ten minste dient te bedragen als bij die aanwijzing is aangegeven;

b. binnen zone A parkeervoorzieningen op de eerste verdieping van het winkelcentrum kunnen worden gerealiseerd.

Ingeval bij de realisatie van de openbare ruimten het onder a bedoelde minimum aantal parkeerplaatsen niet binnen de diverse op de kaart, blad 3, aangegeven lokaties mogelijk zijn, dienen deze in de onmiddellijke omgeving van die lokaties, doch binnen het plangebied, te worden gerealiseerd.

In artikel 8, lid B I, onder a, voorzover hier van belang, is bepaald dat op de in lid A I van artikel 8 bedoelde gronden, met inachtneming van het bepaalde in artikel 1 en lid A II, uitsluitend bouwwerken ten dienste van de genoemde bestemmingen, waaronder straatmeubilair en afvalsystemen, worden gebouwd, met dien verstande dat ten aanzien van het bouwen van bouwwerken het bepaalde in artikel 5 (Algemene bouwbepalingen) van toepassing is.

2.5.2. De raad heeft zich, in navolging van de SAOZ, op het standpunt gesteld dat in zone B geen gebouwen mogen worden opgericht. Volgens de raad is artikel 5 van de planvoorschriften niet van toepassing, omdat artikel 8 geen bouwmogelijkheden schept in zone B.

Dit standpunt is naar het oordeel van de Afdeling onjuist. Artikel 1, lid II, onder a, sub 2 en artikel 8, lid A II, aanhef en onder a, sub 3 en sub 7, van de planvoorschriften staan, anders dan de raad meent, niet in de weg aan de bouw van gebouwen in zone B. Deze voorschriften

zijn opgenomen in respectievelijk de beschrijving in hoofdlijnen en de hoofdlijnen van beleid en bevatten geen rechtstreeks de burger bindende normen, maar beleid. Deze voorschriften kunnen dan ook niet als rechtstreekse toetsingnormen voor de beoordeling van bouwaanvragen functioneren. Derhalve volgt uit artikel 5, eerste lid, in samenhang met artikel 8, lid B, onder I, sub a, dat in zone B in beginsel gebouwen ten dienste van de in artikel 8, lid A I genoemde bestemmingen mogen worden opgericht.

Het standpunt van de StAB dat deze mogelijkheid niet reëel is en dat daarom deze mogelijkheid niet in de planvergelijking dient te worden betrokken, kan evenmin worden gevolgd, temeer daar dit standpunt slechts ziet op de mogelijkheid om boven het parkeerterrein in zone B winkelvoorzieningen te realiseren, terwijl ook andere voorzieningen ter plaatse zijn toegestaan.

Uit het voorgaande volgt dat het betoog van appellanten slaagt. De raad heeft zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat artikel 5 van de planvoorschriften in zone B niet van toepassing is, zodat de beslissing op bezwaar terzake van de bebouwingsmogelijkheden in zone B in strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht niet berust op een deugdelijke motivering. De rechtbank heeft niet onderkend.

2.6. Appellanten hebben voorts aangevoerd dat de bestemming van de Beatrixsingel is gewijzigd van "Verblijfsgebied, auto's toegestaan - Vb(a) -" in "Wegverkeer -Vw -". Dit betekent dat de Beatrixsingel niet langer een weg is met een beperkte of ondergeschikte stroomfunctie maar met een stroomfunctie die van belang is, zodat in dit opzicht planologisch nadeel is ontstaan.

2.6.1. De SAOZ sluit ten aanzien van de bestemming van de Beatrixsingel niet uit dat de parkeerdruk en verkeersbewegingen nabij het perceel van appellanten in de oude situatie meer belastend konden zijn. Ook volgens de StAB zullen de functies waarvoor de gronden in de omgeving van het perceel van appellanten onder de werking van het bestemmingsplan "De Schoof" kunnen worden gebruikt geenszins meer hinder kunnen veroorzaken dan de functies waarvoor die gronden onder de werking van het bestemmingsplan "Centrum" konden worden gebruikt. Ook wat het bevoorradingsverkeer betreft zijn appellanten niet wezenlijk in een nadeliger positie komen te verkeren, nu voorheen bevoorrading van het winkelcentrum plaatsvond dan wel plaats kon vinden via de Marijkestraat en de Mauritsstraat en de bevoorrading thans plaatsvindt via het grote parkeerterrein voor het winkelcentrum, aldus de StAB.

2.6.2. De Afdeling overweegt ten aanzien van de planologische bestemming van de Beatrixsingel dat de beperkte stroomfunctie slechts is opgeheven voor het kruispunt nabij de woning van appellanten en het deel van de Beatrixsingel dat is gesitueerd ter hoogte van de parkeervoorziening in zone B. Het deel van de Beatrixsingel waaraan de woning van appellanten is gelegen valt buiten de grens van het bestemmingsplan "De Schoof". Dat deel van de Beatrixsingel heeft op grond van het aldaar geldende bestemmingsplan "Centrum" de bestemming "Verblijfsgebied, auto's toegestaan - Vb(a) -" met een beperkte stroomfunctie behouden. Dit geldt evenzeer voor een klein deel van de Beatrixsingel dat wel binnen het bestemmingsplan "De Schoof" valt.

Voor beantwoording van de vraag of sprake is van een planologisch nadeliger situatie is, zoals hiervoor reeds is overwogen, niet de feitelijke situatie van belang, maar hetgeen maximaal kon worden gerealiseerd. Gelet op de voorzieningen die in de omgeving van het perceel van appellanten onder het bestemmingsplan "Centrum" mogelijk waren kan, naar het oordeel van de Afdeling, niet worden geconcludeerd dat hiervan niet eenzelfde verkeersaantrekkende

werking kon uitgaan als onder het bestemmingsplan "De Schoof" mogelijk is. De raad heeft zich dan ook, in navolging van de SAOZ, terecht op het standpunt gesteld dat voor appellanten ten aanzien van de parkeerdruk en de verkeersbewegingen geen sprake is van planologisch nadeel. De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor een ander oordeel.

2.7. Tot slot hebben appellanten betoogd dat de stelling van de StAB dat onder het regime van het bestemmingsplan "Centrum" de buiten de bestemmingen BDA en BDB gelegen gronden konden worden gebruikt ten behoeve van het parkeren ten dienste van voornoemde bestemmingen, niet gemotiveerd en in zijn algemeenheid niet juist is, omdat niet alle omliggende gronden, vanwege hun bestemmingen, voor parkeerdoeleinden konden worden gebruikt.

2.7.1. Ook dit betoog faalt. In het bestemmingsplan "Centrum" is ten aanzien van de op de kaart als bijzondere doeleinden met bijbehorende erven -BDA-, -BDB-, -BDC- aangewezen gronden bepaald dat deze zijn bestemd voor doeleinden van bijzondere aard met, onder meer, de daarbij behorende parkeervoorzieningen. Niet is gebleken dat hetgeen de SAOZ en de StAB ten aanzien van de bestemmingen BDA en BDB in hun adviezen hebben vermeld, respectievelijk dat de bijbehorende erven eventueel voor parkeren konden worden ingericht en dat de omliggende gronden konden worden aangewend als parkeerplaatsen, onjuist is. Hetgeen appellanten overigens hebben aangevoerd leidt niet tot een ander oordeel. De raad heeft ook in dit opzicht terecht het advies van de SAOZ aan het besluit ten grondslag gelegd. De rechtbank is tot hetzelfde oordeel gekomen.

2.8. Gelet op hetgeen in 2.5.2. is overwogen is het hoger beroep gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Het bij de rechtbank ingestelde beroep dient alsnog gegrond te worden verklaard. De bestreden beslissing op bezwaar komt eveneens voor vernietiging in aanmerking. De raad dient een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak.

2.9. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Dordrecht van 8 oktober 2004, AWB 02/594;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht van 3 juni 2002;

V. veroordeelt de gemeenteraad van Hendrik Ido Ambacht tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het hoger beroep en het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.288,00 (zegge: eenduizend tweehonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht aan appellanten onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

VI. gelast dat de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht aan appellanten het door hen voor de behandeling van het hoger beroep en het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 314,00 (zegge: driehonderdveertien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, Voorzitter, en mr. F.P. Zwart en mr. W.D.M. van Diepenbeek, Leden, in tegenwoordigheid van mr. L.E.M. Wilbers-Taselaar, ambtenaar van Staat.

w.g. Polak w.g. Wilbers-Taselaar
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 6 juli 2005

71-420.