

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:2132
Datum uitspraak	28 maart 2007
Inhoudsindicatie	Bij afzonderlijke besluiten van 22 april 2004 heeft appellant (hierna: de gemeenteraad) de verzoeken van [wederpartijen] (hierna: verzoekers) om vergoeding van planschade afgewezen.

Volledige tekst

200605524/1, 200605530/1, 200605533/1, 200605534/1, 200605537/1, 200605538/1, 200605544/1 en 200605549/1.

Datum uitspraak: 28 maart 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de raad van de gemeente Woerden,
appellant,

tegen de uitspraken in zaken no. SBR 2005/1677, SBR 2005/1687, SBR 2005/1685, SBR 2005/1684, SBR 2005/1682, SBR 2005/1681, SBR 2005/1676 en SBR 2005/1686 van de rechtbank Utrecht van 13 juni 2006 in het geding tussen:

[15 wederpartijen]

en

appellant.

1. Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 22 april 2004 heeft appellant (hierna: de gemeenteraad) de verzoeken van [wederpartijen] (hierna: verzoekers) om vergoeding van planschade afgewezen.

Bij besluit van 26 mei 2005 heeft de gemeenteraad de daartegen door verzoekers gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraken van 13 juni 2006, verzonden op respectievelijk 14 juni 2006 en 15 juni 2006, heeft de rechtbank Utrecht (hierna: de rechtbank) de daartegen door verzoekers ingestelde beroepen gegrond verklaard, de bestreden beslissing op bezwaar vernietigd, bepaald dat verzoekers recht hebben op een bedrag aan schadevergoeding zoals vermeld in deze uitspraken, vermeerderd met de wettelijke rente, en bepaald dat deze uitspraken in de plaats treden van het vernietigde besluit. Deze uitspraken zijn aangehecht.

Tegen deze uitspraken heeft de gemeenteraad bij brief van 24 juli 2006, bij de Raad van State ingekomen op 25 juli 2006, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 24 augustus 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 18 september 2006 hebben verzoekers van antwoord gediend.

Bij brief van 12 januari 2007 hebben verzoekers hun standpunten nader toegelicht.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nog stukken ontvangen van de gemeenteraad. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 januari 2007, waar de gemeenteraad, vertegenwoordigd door mr. H.H. Luigies, advocaat te Rotterdam, bijgestaan door C.T. Vermeulen, ambtenaar bij de gemeente Woerden, en [14 verzoekers], voor wie het woord is gevoerd door [gemachtigde], zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), zoals dit ten tijde hier van belang luidde en voor zover thans van belang, kent de gemeenteraad, voor zover 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 en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

2.2. Verzoekers zijn woonachtig in de wijk "Hofwijk" te Harmelen, gemeente Woerden.

[verzoekers sub 1] zijn in de periode van 21 maart 1979 tot en met 16 mei 1979 eigenaar geworden van de woning aan respectievelijk [locaties 1]

[verzoekers sub 2] zijn op respectievelijk 1 augustus 1984 en 25 november 1984 eigenaar geworden van de woning aan respectievelijk [locaties 2].

[verzoekers sub 3] zijn op respectievelijk 1 september 1991 en 29 oktober 1993 eigenaar geworden van de woning aan respectievelijk [locaties 3].

[verzoekers sub 4] zijn op 1 april 1996 eigenaar geworden van de woning aan [locatie 4].

Verzoekers hebben verzocht om vergoeding van planschade vanwege waardevermindering van hun respectievelijke woningen ten gevolge van het bestemmingsplan "Hofwijk-West", dat door de gemeenteraad is vastgesteld op 22 februari 2001. Het plangebied betreft een locatie in het westelijke deel van Harmelen, dat wordt begrensd door de Hollandse Kade in het westen en de woonwijk Hofwijk in het oosten. Onder dat bestemmingsplan hebben de gronden binnen het plangebied de bestemmingen "woondoeleinden", "verblijfsdoeleinden", "water" en "groenvoorzieningen". Op de gronden met de bestemming "woondoeleinden" mogen aaneengesloten eengezinswoningen worden gebouwd. Het plan voorziet in de bouw van 116 woningen.

Onder het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied", dat door de toenmalige gemeente Harmelen is vastgesteld op 20 maart 1970, door gedeputeerde staten van Utrecht is goedgekeurd op 14 mei 1972 en bij koninklijk besluit van 19 november 1973 in rechte onaantastbaar is geworden, hadden deze gronden de bestemming "agrarische doeleinden klasse C", voor zover thans van belang, bestemd voor agrarische bedrijfsvoering met de daartoe benodigde bedrijfsgebouwen en andere bouwwerken, met uitzondering van kassen.

2.3. Ter beoordeling van de verzoeken om vergoeding van planschade heeft de gemeenteraad de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ) verzocht advies uit te brengen. Volgens de SAOZ is geen sprake van een verslechtering van bebouwingscontouren, bepalend voor het uitzicht, de schaduwwerking en de bezonning, maar wel van hinder, verlies aan privacy en een verslechterde ligging als gevolg van het bestemmingsplan "Hofwijk-west". De SAOZ heeft geadviseerd de als gevolg daarvan ondervonden schade door verzoekers variërend van € 10.000 tot € 22.000 niet te vergoeden, omdat die schade ten tijde van de aankoop van de desbetreffende woningen voor verzoekers voorzienbaar was. Daarbij is verwezen naar de "Struktuurschets Harmelen" van 1973, het streekplan "Utrecht-West" van 1978, de door de gemeenteraad van de toenmalige gemeente Harmelen in april 1981 vastgestelde nota "Bouwlokaties Noord en Zuid", de huis-aan-huis verspreide informatiekraant "Waar gaat Harmelen bouwen?" van augustus 1981, het streekplan "Utrecht" van 1986 en het streekplan "Utrecht" van 1994.

De gemeenteraad heeft de adviezen van de SAOZ aan de besluitvorming ten grondslag gelegd en de verzoeken om planschade afgewezen.

2.4. De rechtbank heeft overwogen dat de door de SAOZ genoemde stukken onvoldoende grond bieden voor het oordeel dat de gestelde schade voorzienbaar was en dat de gemeenteraad ten onrechte heeft geconcludeerd dat de schade ten laste van verzoekers dient te blijven. Met het oog op een finale geschilbeslechting heeft de rechtbank zelf in de zaken voorzien en de door verzoekers geleden schade naar billijkheid bepaald op de door de SAOZ vastgestelde waardedalingen, vermeerderd met de wettelijke rente vanaf de datum van ontvangst van de onderscheiden verzoeken door de gemeenteraad.

2.5. De gemeenteraad betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat uit de door de SAOZ genoemde stukken naar voren komt dat sinds 1973 in Harmelen een discussie speelt over toekomstige wegenstructuren en de uitleg van nieuw bebouwd gebied in de vorm van uitbreiding van bestaande woonwijken. Uit deze stukken en de omstandigheid dat de desbetreffende percelen van verzoekers aan een dorpsrand zijn gelegen, volgt dat voor verzoekers ten tijde van de aankoop van hun woningen voorzienbaar was dat vroeg of laat wijkuitleg ten westen van Hofwijk aan de orde zou zijn. Volgens de gemeenteraad heeft de rechtbank niet onderkend dat de aanvragen om vergoeding van planschade dan ook terecht zijn afgewezen.

2.5.1. Of sprake is van voorzienbaarheid moet worden beoordeeld aan de hand van het antwoord op de vraag of ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak voor een redelijk denkend en handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Voor voorzienbaarheid is niet vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft.

2.5.2. In de "Struktuurschets Harmelen" van juli 1973 is als een van de drie mogelijke bouwlocaties aangemerkt de locatie "Z.W.", een open agrarisch gebied ten zuidwesten van de kom, aansluitend aan het plan Hofwijk en de bestaande bebouwing langs Haanwijk. Onbestreden is door de gemeenteraad gesteld dat in een speciale uitgave van de huis-aan-huis verspreide "Raadhuisklanken" melding is gemaakt dat op 17 januari 1974 een hoorzitting zou worden gehouden over de "Struktuurschets Harmelen". Door de gemeenteraad is aangegeven dat de schets de nodige reacties heeft opgeroepen bij de bevolking van Harmelen en zelfs heeft geleid tot een door de zogenoemde werkgroepen "Toekomstbeeld Harmelen" en "Milieubeheer Harmelen" opgesteld "Tegenrapport Struktuurschets Harmelen".

De "Struktuurschets Harmelen" is behandeld tijdens de raadsvergadering van 25 april 1974, dezelfde vergadering waarbij het bestemmingsplan "Hofwijk" is vastgesteld. In het door de gemeenteraad geciteerde voorstel van burgemeester en wethouders staat:

"* Indien na de bouw van het restant gedeelte in het bestemmingsplan Hofwijk een verdere ontwikkeling noodzakelijk is, deze allereerst te plannen op het gebied Oudeland-Indijk en vervolgens op het gebied ten zuiden van Haanwijk aansluitend op het bestemmingsplan Hofwijk;

* De nota en de brief van de Tegenstructuurgroep voor kennisgeving aan te nemen en overigens het restant bestemmingsplan Hofwijk uit te voeren in de periode 1974-1978."

Naar aanleiding van dit voorstel en een daartoe strekkende motie heeft de gemeenteraad vervolgens het volgende standpunt ingenomen:

"A. Terzake van een evenwichtig woningbeleid nader onderzoek te doen instellen naar de toekomstige woningbehoefte aan sociale woningbouw;

B. Mocht een verdere ontwikkeling ten behoeve van de sociale woningbouw noodzakelijk zijn, dan zal de volgorde van de locaties, als genoemd in de nota van burgemeester en wethouders, afhankelijk van het onder A genoemde behoefteonderzoek, nader worden aangewezen, waarbij alle aspecten met name de ecologische, in de keuze worden betrokken."

Door de gemeenteraad is aangegeven dat dit op eenzelfde wijze als andere raadsbesluiten bekend is gemaakt.

De gemeenteraad heeft verder verwezen naar het door provinciale staten van Utrecht op 18 mei 1978 vastgestelde streekplan "Utrecht-West". In dat streekplan staat vermeld:

"Behalve in het plan Hofwijk zal ca. 7 ha extra woongebied moeten worden toegevoegd om te kunnen voldoen aan de geraamde eigen woningbehoefte van Harmelen. Hoewel in eerste instantie een uitbreiding aansluitend op Hofwijk aantrekkelijk lijkt, biedt echter het gebied ten noorden van de kern, met uitzondering van het kassengebied, aanmerkelijk betere mogelijkheden voor woningbouw. Op grond hiervan is de ruimte voor de toename van het woongebied in dit deel van de gemeente geprojecteerd."

2.5.3. De Afdeling overweegt ten aanzien van het oordeel van de rechtbank terzake verzoekers sub 1 als volgt.

Uit de "Struktuurschets Harmelen" valt slechts af te leiden dat nader onderzoek zou worden verricht naar toekomstige woningbehoefte. Dat daarbij de gronden ten westen van de woningen van verzoekers als een van de drie mogelijke bouwlocaties is aangemerkt, is onvoldoende voor het oordeel dat sprake is van een concreet en ter openbare kennis gebracht beleidsvoornemen waaruit een voornemen tot wijziging van de planologische situatie, zoals vastgelegd in het bestemmingsplan Hofwijk-West", kon worden afgeleid. Evenmin is de enkele vermelding in voormeld streekplan dat uitbreiding aansluitend op Hofwijk aantrekkelijk lijkt, als een dergelijk concreet beleidsvoornemen aan te merken. De stelling van de gemeenteraad dat sinds 1973 een discussie in de gemeente werd gevoerd over toekomstige wegenstructuren en de uitleg van nieuw bebouwd gebied in de vorm van uitbreiding van bestaande woonwijken, is op zich zelf onvoldoende om voorzienbaarheid aan te nemen.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de gemeenteraad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de planologische wijziging voor verzoekers sub 1 voorzienbaar

was.

2.5.4. In de nota "Bouwlocaties Noord en Zuid" van de toenmalige gemeente Harmelen van december 1980, gewijzigd in april 1981, staat dat de gemeenteraad op 26 juni 1980 heeft besloten om als mogelijke nieuwe bouwplaatsen het oog te richten op twee locaties: waaronder de locatie Zuid; het gebied (vanuit Hofwijk gezien) westelijk aansluitend op Hofwijk, begrensd in het zuiden door een 500 meterlijn vanuit rijksweg A12 en in het westen door de Hollandse Kade. Op de bij de nota behorende kaart is de nieuwe bouwlocatie Zuid geprojecteerd ten zuidwesten van de woningen van verzoekers en hebben de gronden ten westen van de woningen de bestemming "groen". Volgens de informatiekraant "Waar gaat Harmelen bouwen?" van augustus 1981, waarbij voormelde nota ter openbare kennis is gebracht, biedt de locatie Zuid een capaciteit van 120 tot 140 woningen en lijkt deze locatie, uitgaande van een eigenwoningbehoefte van circa 40 woningen per jaar, voor drie tot vier jaar toereikend. De gemeenteraad heeft het voorlopig standpunt van het college van burgemeester en wethouders om te kiezen voor locatie Noord overgenomen.

Voormelde nota is niet als een concreet beleidsvoornemen aan te merken waaruit de planologische wijziging ten westen van de woningen van verzoekers, zoals vastgelegd in het bestemmingsplan Hofwijk-West", kon worden afgeleid. Uit de nota en de daarbij behorende kaart volgt juist dat een beleidsvoornemen bestond om slechts op de gronden ten zuidwesten van de woningen van verzoekers woningbouw te realiseren en dat de gronden ten westen van de woningen van verzoekers de bestemming "groen" zouden krijgen. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de planologische wijziging voor verzoekers sub 2 niet voorzienbaar was.

2.5.5. In het streekplan "Utrecht" van 1986 staat vermeld dat de gewenste ontwikkeling van de woningvoorraad het noodzakelijk maakt dat, ondanks de ruime omvang van de bestaande plancapaciteit, nieuwe woningbouwlocaties worden aangewezen en dat in de periode tot 1997 de aanwijzing van nieuw te ontwikkelen woningbouwlocaties met een totale omvang van ongeveer 7.000 woningen gewenst is, waarbij ten aanzien van Harmelen staat vermeld "Hofwijk-West/40 woningen". Verder staat vermeld dat verdere verstedelijking van Harmelen in noordoostelijke richting niet dient plaats te vinden en dat na realisering van de huidige bouw mogelijkheden aan de noordzijde uitbreiding in andere richtingen ongewenst is; ten westen van Hofwijk is nog enige afrondende bebouwing mogelijk. Op de plankaart bij dit streekplan is ten zuidwesten van Harmelen een "te ontwikkelen woningbouwlocatie" aangegeven.

Uit dit streekplan is niet af te leiden dat het in de nota "Bouwlocaties Noord en Zuid" weergegeven concrete beleidsvoornemen de gronden ten westen van de woningen van verzoekers de bestemming "groen" te geven en dus niet te bouwen achterhaald was. Ten aanzien van de stelling van de gemeenteraad dat met meer dan 40 woningen rekening moest worden gehouden, aangezien uit de jaarlijkse woningbehoefte en de restcapaciteit op de locatie Noord kon worden afgeleid dat de nieuwe locatie slechts tot 1997 toereikend was, overweegt de Afdeling dat een en ander niet staat vermeld in voormeld streekplan. Voor voorzienbaarheid is meer vereist dan dat een planologische ontwikkeling niet onwaarschijnlijk is.

Voor zover de gemeenteraad heeft verwezen naar een Structuurstudie Harmelen 1991, is op de daarbij horende kaart in de informatiekraant "Harmelen en haar toekomst" uit 1991 de bouwlocatie, aangeduid als "het gebied westelijk van Hofwijk, Haanwijk (540 woningen)" gelegen ten westen van de Hollandse Kade. De gronden tussen Hofwijk en de Hollandse Kade hebben op de kaart de bestemming "weidegebied". Voor het eerst ter zitting heeft de

gemeenteraad verwezen naar het kaartmaterieel dat onderdeel uitmaakt van de Structuurstudie. Het alsnog overleggen is in dit stadium van de procedure, mede nu niet is gebleken dat dit niet eerder had gekund, in strijd met de goede procesorde. Hetgeen ter zitting over het kaartmateriaal is aangevoerd, wordt dan ook buiten beschouwing gelaten. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de gemeenteraad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de planologische wijziging voor verzoekers sub 3 voorzienbaar was.

2.5.6. Op de plankaart bij het door provinciale staten van Utrecht bij besluit van 1 juli 1994 vastgestelde streekplan "Utrecht" ligt Hofwijk-West binnen de bebouwingscontouren en is de bebouwingscontour nabij de Hollandse Kade open vanwege de aanleg van Haanwijk ten westen daarvan. In het voorstel tot aanpassing van dat streekplan van 24 mei 1994 staat dat de bebouwingscontour voor Harmelen is gebaseerd op een duidelijke afbakening van de kern en dat de grens aan de westzijde is bepaald door de Hollandse Kade. In het vastgestelde streekplan staat dat ten westen van de Hollandse Kade de ontwikkeling van de locatie Haanwijk (150 woningen) is toegestaan en overschrijding van de contouren niet past in het provinciaal ruimtelijk beleid.

Uit de omstandigheid dat de gronden direct ten westen van de woningen van verzoekers binnen de bebouwingscontouren vallen, kon niet worden afgeleid dat het in de nota "Bouwlocaties Noord en Zuid" opgenomen concrete beleidsvoornemen de gronden ten westen van de woningen van verzoeker de bestemming "groen" te geven en dus niet te bebouwen achterhaald was. In het streekplan wordt verder niet ingegaan op de gronden ten westen van de woningen van verzoekers. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de gemeenteraad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de planologische wijziging ten westen van de woningen van verzoekers sub 4 voorzienbaar was.

Voor zover de rechtbank daarbij een toelichting bij het statenvoorstel van 11 juni 1996 heeft betrokken en aldus niet heeft onderkend dat dit stuk dateert van na de datum waarop verzoekers sub 4 hun woning hebben gekocht, leidt dit, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

2.6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, zij het met verbetering van de gronden waarop die rust, te worden bevestigd.

2.7. De gemeenteraad 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. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de raad van de gemeente Woerden tot vergoeding van in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten bij onderscheidenlijk:

[6 verzoekers]

[4 verzoekers]

tot een bedrag van € 18,83 (zegge: achttien euro en drieëntachtig cent) per persoon en bij onderscheidenlijk:

[4 verzoekers]

tot een bedrag van € 16,63 (zegge: zestien euro en drieënzestig cent) per persoon; het dient door de gemeente Woerden aan voormelde personen onder vermelding van het respectievelijke zaaknummer te worden betaald.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, Voorzitter, en mr. T.M.A. Claessens en mr. B.J. van Ettehoven, Leden, in tegenwoordigheid van mr. B.F.C. van Rheenen, ambtenaar van Staat.

w.g. Ligtelijn-van Bilderbeek w.g. Van Rheenen
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 maart 2007

385