

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA1691
Datum uitspraak	28 maart 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 oktober 2002 heeft appellant (hierna: de gemeenteraad) het verzoek van [verzoeker] om vergoeding van planschade afgewezen.

Volledige tekst

200606766/1.

Datum uitspraak: 28 maart 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de raad van de gemeente Bergen (NH),
appellant,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 05/2532 van de rechtbank Alkmaar van 21 juli 2006 in het geding tussen:

[verzoeker], wonend te [woonplaats], gemeente Bergen

en

appellant.

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 oktober 2002 heeft appellant (hierna: de gemeenteraad) het verzoek van [verzoeker] om vergoeding van planschade afgewezen.

Bij besluit van 30 september 2003 heeft de gemeenteraad het daartegen door [verzoeker] gemaakte bezwaar gegrond verklaard, dat besluit herroepen en besloten het verzoek ter adviseren voor te leggen aan de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: SAOZ) te Rotterdam.

Bij besluit van 29 maart 2005 heeft de gemeenteraad het verzoek om vergoeding van planschade opnieuw afgewezen.

Bij besluit van 27 september 2005 heeft de gemeenteraad het daartegen door [verzoeker] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 juli 2006, verzonden op 4 augustus 2006, heeft de rechtbank Alkmaar (hierna: de rechtbank), voor zover thans van belang, het daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, de bestreden beslissing op bezwaar vernietigd en bepaald dat de gemeenteraad

een nieuw besluit op het bezwaar moet nemen met inachtneming van haar uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de raad bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 13 september 2006, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 12 oktober 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 18 oktober 2006 heeft [verzoeker] van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 februari 2007, waar de raad, vertegenwoordigd door mr. drs. S.M.C. Nuyten, advocaat te Amsterdam, en mr. D.E. Minkman, ambtenaar in dienst van de gemeente, en [verzoeker] in persoon, bijgestaan door [gemachtigde], zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. De Afdeling overweegt ambtshalve dat uit overweging 4.1.2 van de aangevallen uitspraak volgt dat in het dictum daarvan onder vernietiging van het bestreden besluit de vernietiging van het besluit van 29 maart 2005 dient te worden verstaan.

De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak met juistheid en op goede gronden geoordeeld dat tussen de besluiten van 30 september 2003 en 29 maart 2005 een dusdanige samenhang bestaat dat die moeten worden beschouwd als de samenstellende delen van de in heroverweging gegeven beslissing op het door [verzoeker] ingediende bezwaarschrift van 19 november 2002. Ingevolge artikel 7:1, aanhef en onder a, in samenhang met artikel 8:1, eerst lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) stond hier tegen derhalve geen bezwaar open, maar beroep op de rechtbank. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat de gemeenteraad op grond van artikel 6:15 van de Awb het tegen deze beslissing gerichte bezwaarschrift van [verzoeker] van 18 april 2005 - als beroepschrift - aan de rechtbank had moeten doorzenden. In plaats daarvan heeft de gemeenteraad dit bezwaarschrift zelf in behandeling genomen. Daarmee heeft het de procedure in strijd met genoemde wetsartikelen verlengd.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank het tegen het besluit van 29 maart 2005 gerichte bezwaarschrift van 18 april 2005 terecht aangemerkt als beroepschrift en het schrijven van [verzoeker] van 18 oktober 2005 als aanvullend beroepschrift. Nu voor een beslissing op bezwaar op het besluit van 29 maart 2005 geen plaats was, heeft zij echter ten onrechte nagelaten het besluit van 27 september 2005 te vernietigen. De Afdeling zal om die reden de aangevallen uitspraak in zoverre vernietigen en, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, het beroep van [verzoeker] voor zover gericht tegen het besluit van 27 september 2005 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen. Een nieuw besluit hoeft niet te worden genomen.

Uit het voorgaande volgt dat het hoger beroep is gericht tegen de vernietiging door de rechtbank van het besluit van 29 maart 2005.

2.2. Ingevolge artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO), zoals dit artikel luidde ten tijde hier van belang en voor zover hier van belang, kent de gemeenteraad, voor zover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge 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.

2.3. [verzoeker] is sinds 1972 eigenaresse van het perceel plaatselijk bekend [locatie] te

[plaats] (hierna: het perceel). Zij heeft gesteld planschade te lijden ten gevolge van het door de raad op 19 december 2002 vastgestelde en door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland bij besluit van 27 mei 2003 goedgekeurde bestemmingsplan "[...]" (hierna: het bestemmingsplan), dat na de uitspraak van de Afdeling van 17 maart 2004 in rechte onaanastbaar is geworden, nu hierdoor een voorheen bestaande bouwmogelijkheid voor een woning op haar perceel is vervallen.

2.4. De SAOZ heeft in haar advies van oktober 2004 (hierna: SAOZ-advies) het bestemmingsplan vergeleken met het voorheen geldende, bij besluit van het college van gedeputeerde staten van 24 december 1952 vastgesteld en bij Koninklijk besluit van 28 juli 1954 goedgekeurde, "Uitbreidingsplan in onderdelen 1952". Blijkens het SAOZ-advies, voor zover thans van belang, is de overblijvende bouwmogelijkheid van één vrijstaande woning of twee halfvrijstaande woningen die voorheen op het perceel onder het uitbreidingsplan bestond in het bestemmingsplan vervallen. [verzoeker] lijdt daardoor planologisch nadeel, dat door de SAOZ is getaxeerd op € 350.000,—.

De SAOZ heeft voorts onderzocht of, voor zover thans van belang, [verzoeker] het risico van die planwijziging passief heeft aanvaard. In dat verband heeft de SAOZ - kort en zakelijk weergegeven - gesteld dat bij Koninklijk besluit van 24 mei 1985, no. 95, goedkeuring is onthouden aan de bestemming "Bosperceel" voor het perceel in het door de gemeenteraad van Schoorl op 3 oktober 1977 en door het college van gedeputeerde staten bij besluit van 11 september 1979 goedgekeurde bestemmingsplan "Aagtdorp", op grond waarvan geen woonbebouwing op het perceel was toegestaan. Dit had tot gevolg dat het uitbreidingsplan voor het perceel van kracht bleef. Op grond daarvan is in 1992 bouwvergunning verleend voor de bouw van een vrijstaande woning op het perceel. [verzoeker] heeft volgens de SAOZ voorts bij brieven van 6 juni 2001 en 11 juli 2001 aan de gemeente principeverzoeken gedaan voor de bouw van een tweede vrijstaande woning op het perceel. De gemeenteraad heeft op 25 september 2001 voor het perceel een voorbereidingsbesluit geslagen. De SAOZ heeft geconcludeerd dat de bestemmingswijziging voor het perceel voor [verzoeker] pas vanaf het van kracht worden van dit voorbereidingsbesluit voorzienbaar was en dat zij daaraan voorafgaande voldoende kenbare pogingen heeft ondernomen om een bouwplan te realiseren. De SAOZ heeft daarom geadviseerd [verzoeker] een vergoeding voor geleden planschade van € 350.000,—, te vermeerderen met de wettelijke rente, toe te kennen.

2.5. De raad heeft het verzoek bij brief van 23 november 2004 voor een second opinion voorgelegd aan Ten Have Advies BV (hierna: Ten Have), omdat het SAOZ-advies afwijkt van de in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan door Arcadis ruimtelijke ontwikkeling B.V. opgestelde planschaderisicoanalyse.

Ten Have stelt in haar advies van 14 december 2004 - kort en zakelijk weergegeven - dat de principeaanvragen van [verzoeker] van 6 juni 2001 en 11 juli 2001 geen voldoende concrete pogingen vormen om de inmiddels vervallen bouwmogelijkheid op het perceel te realiseren en dat [verzoeker] en wijlen haar echtgenoot sinds de verwerving van het perceel in 1972 tot de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit van 25 september 2001 evenmin andere concrete pogingen daarvoor hebben ondernomen. Hieruit concludeert Ten Have dat [verzoeker] het risico van een nadelige bestemmingsplanwijziging heeft aanvaard. Zij stelt vervolgens dat deze bestemmingswijziging voor [verzoeker] voorzienbaar was en legt daaraan ten grondslag dat de toenmalige gemeente Schoorl ten behoeve van de vaststelling van het bestemmingsplan "Aagtdorp" een voorbereidingsbesluit heeft genomen, dat de Kroon in het Koninklijk besluit van 24 mei 1985, no. 95, heeft overwogen dat op het perceel één woning niet onaanvaardbaar kon worden geacht, voorts dat de voormalige gemeente Schoorl [verzoeker] heeft meegedeeld dat de herziening krachtens artikel 30 van de WRO

overeenkomstig dit Koninklijk besluit zou worden vastgesteld en tenslotte dat het voorbereidingsbesluit van 25 september 2001 een directe aanwijzing is voor een planologische wijziging, die bovendien al lag besloten in het streekplan Noord-Holland van 1994. Op grond van het voorgaande heeft Ten Have geconcludeerd dat sprake is van passieve risicoaanvaarding van [verzoeker] en dat het standpunt van de SAOZ op dit punt niet juist is. De raad heeft zijn besluit van 29 maart 2005 mede op dit advies gebaseerd.

2.6. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van aanvaarding van het risico dat de bouwmogelijkheid op het perceel zou vervallen, is van belang of de voortekenen van de nadelige planwijziging reeds enige tijd zichtbaar waren. Om risicoaanvaarding te mogen aannemen is het, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 11 mei 2000 in de zaak met no. 199902237/1 (BR 2001, 228), voldoende dat er, gezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar, aanleiding bestond rekening te houden met de kans dat de planologische situatie op het perceel in negatieve zin zou gaan veranderen.

2.7. De gemeenteraad betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat [verzoeker] het risico van de nadelige bestemmingswijziging heeft aanvaard, zodat de gestelde schade voor haar rekening dient te blijven. Daartoe voert hij aan dat de planologische mutatie sinds 1976 voor haar voorzienbaar was en dat zij sindsdien onvoldoende concrete pogingen heeft ondernomen om de overgebleven bouwmogelijkheden op haar perceel te realiseren. Volgens de gemeenteraad kunnen de brieven van [verzoeker] van 6 juni 2001 en 11 juli 2001 niet als zodanige pogingen worden aangemerkt.

2.7.1. Dit betoog slaagt. Uit de in het bestemmingsplan "Aagtdorp" opgenomen bestemming van het perceel als "Bosperceel" blijkt dat de bouw van woningen op het perceel niet langer in overeenstemming was met het gemeentelijke planologische beleid. Derhalve was vanaf de terinzagelegging van het ontwerp van dat bestemmingsplan voor [verzoeker] voorzienbaar dat de bestemming voor het perceel op korte termijn in voor haar negatieve zin zou kunnen veranderen. De Kroon achtte de bouw van één woning op het perceel aanvaardbaar en onthield daarom in 1985 alsnog goedkeuring aan deze bestemming. Met de op 23 maart 1992 vergunde bouw van één woning is feitelijk uitvoering gegeven aan die Kroonuitspraak. Hoewel voor het perceel geen nieuw bestemmingsplan is vastgesteld, is niet gebleken dat de gemeenteraad zijn in het bestemmingsplan "Aagtdorp" neergelegde planologische beleid betreffende het perceel na het Koninklijk besluit heeft gewijzigd. Dit betekent dat [verzoeker] rekening moest blijven houden met de kans dat de planologische situatie op het perceel in voor haar negatieve zin zou veranderen.

2.7.2. Naar de gemeenteraad ter zitting heeft verklaard is het in de gemeente Bergen gebruikelijk voorafgaande aan een aanvraag om bouwvergunning een principeverzoek te doen betreffende de planologische aanvaardbaarheid van de voorgenomen bouw en dat - om een planologische toets mogelijk te maken - een dergelijk verzoek vergezeld dient te gaan van een schets of tekening van het gewenste bouwwerk en de locatie daarvan. De gemeenteraad is van oordeel dat de brieven van [verzoeker] van 6 juni 2001 en 11 juli 2001, gelet op de inhoud ervan, niet als principeverzoeken kunnen worden gezien.

[verzoeker] heeft ter zitting verklaard dat zij met haar brieven van 6 juni 2001 en 11 juli 2001 van de gemeente een bevestiging beoogde te verkrijgen dat op het perceel een tweede woning mocht worden gebouwd.

De Afdeling overweegt dat de gemeente de planologische aanvaardbaarheid van die woning op grond van die brieven niet kon beoordelen, nu daarbij geen schets of tekening van de

gewenste woning en de locatie op het perceel was gevoegd. De gemeenteraad heeft die brieven dan ook terecht niet aangemerkt als principeverzoeken voor de bouw van een nieuwe woning op het perceel.

2.7.3. De conclusie is dat voor [verzoeker], die reeds vanaf 1972 eigenaresse is van het perceel, reeds geruime tijd, vanaf de terinzagelegging van het bestemmingsplan "Aagtdorp", was te voorzien dat de bestemming daarvan in voor haar negatieve zin zou kunnen wijzigingen en dat zij onvoldoende concrete pogingen heeft ondernomen om de voorheen bestaande bouwmogelijkheid welke op het perceel was blijven rusten, te realiseren. Aldus heeft zij het risico van deze bestemmingswijziging aanvaard. Dit betekent dat de gestelde schade voor haar rekening dient te blijven.

2.8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient ook te worden vernietigd voor zover daarbij het besluit van 29 maart 2005 is vernietigd. De Afdeling zal, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, het beroep van [verzoeker], voor zover gericht tegen voormeld besluit, ongegrond verklaren.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

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 Alkmaar van 21 juli 2006 in zaak no. AWB 05/2532;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep voor zover dat was gericht tegen het besluit van de raad van de gemeente Bergen (NH) van 27 september 2005 gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bergen (NH) van 27 september 2005;

V. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep voor het overige ongegrond;

VI. gelast dat de gemeente Bergen aan L. [verzoeker] het door haar aan de rechtbank betaalde griffierecht ten bedrage van € 138,00 (zegge: honderdachtendertig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, Voorzitter, en mr. C.H.M. van Altena en mr. W.D.M. van Diepenbeek, Leden, in tegenwoordigheid van mr. L.E.M. Wilbers-Taselaar, ambtenaar van Staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 28 maart 2007

71-507.