

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB4687
Datum uitspraak	3 oktober 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 september 2005 heeft appellant (hierna: de gemeenteraad) een verzoek van [verzoekster] om vergoeding van planschade afgewezen.

Volledige tekst

200700855/1.

Datum uitspraak: 3 oktober 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de raad van de gemeente Mill en Sint Hubert,
appellant,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 06/3581 van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 14 december 2006 in het geding tussen:

[verzoekster], wonend te [woonplaats],

en

appellant.

1. Procesverloop

Bij besluit van 22 september 2005 heeft appellant (hierna: de gemeenteraad) een verzoek van [verzoekster] om vergoeding van planschade afgewezen.

Bij besluit van 6 juli 2006 heeft de gemeenteraad het daartegen door verzoekster gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 december 2006, verzonden op 20 december 2006, heeft de rechtbank 's-Hertogenbosch (hierna: de rechtbank), voor zover thans van belang, het daartegen door verzoekster ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het besluit van 22 september 2005 herroepen, aan verzoekster € 75.000,00, vermeerderd met de wettelijke rente met ingang van 9 april 2002 tot aan de dag der uitbetaling aan schadevergoeding toegekend en bepaald dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de gemeenteraad bij faxbericht, bij de Raad van State ingekomen op 30 januari 2007, hoger beroep ingesteld. Dit faxbericht is aangehecht.

Bij brief van 26 februari 2007 heeft verzoekster van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 augustus 2007, waar de gemeenteraad, vertegenwoordigd door M.J.W. van Gemert, ambtenaar in dienst van de gemeente, en verzoekster in persoon, bijgestaan door mr. D. Bercx, advocaat te Heilig Landstichting, zijn verschenen. De Afdeling heeft het onderzoek ter zitting geschorst en het vooronderzoek hervat. De gemeenteraad heeft vervolgens nadere stukken ingediend en verzoekster is gelegenheid geboden daarop te reageren. Partijen hebben toestemming gegeven voortzetting van de behandeling van de zaak ter zitting achterwege te laten.

De Afdeling heeft het onderzoek vervolgens gesloten.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 160, eerste lid, onder f, van de Gemeentewet, zoals deze bepaling sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 luidt, is het college van burgemeester en wethouders bevoegd namens de gemeenteraad hoger beroep in te stellen. Uit de verwijzingen in het hoger beroepschrift naar onder meer de besluiten van de gemeenteraad van 22 september 2005 en 6 juli 2006 moet worden afgeleid dat het college het hoger beroep namens de gemeenteraad heeft ingesteld. Het betoog van verzoekster dat het college, omdat het geen belanghebbende is bij het hoge beroep, niet-ontvankelijk moet worden verklaard, treft dan ook geen doel.

2.2. Ingevolge artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO), zoals die bepaling luidde ten tijde van belang 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.

2.2.1. Bij de beoordeling van een verzoek om planschadevergoeding dient te worden onderzocht of de verzoeker door wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren, ten gevolge waarvan hij schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient een vergelijking te worden gemaakt tussen de planologische maatregel waarvan gesteld wordt dat deze schade heeft veroorzaakt en het voordien geldende planologische regime. Daarbij is wat betreft het eerdere planologische regime niet de feitelijke situatie van belang, doch hetgeen maximaal kon worden gerealiseerd, ongeacht of realisering heeft plaatsgevonden.

2.3. Verzoekster is sinds 1967 eigenaar van het perceel, plaatselijk bekend [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel). Zij heeft aan haar verzoek ten grondslag gelegd dat zij schade lijdt ten gevolge van de vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied" (hierna: het bestemmingsplan), omdat daarin aan het perceel de bestemming "Vakantiewoning (RV(w))" is toegekend en permanente bewoning van de daarop staande woning niet is toegestaan, terwijl dit onder het voorheen geldende "Uitbreidingsplan in hoofdzaak" (hierna: het uitbreidingsplan) wel mocht.

2.4. De gemeenteraad heeft het verzoek voor advies voorgelegd aan de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: SAOZ). Deze heeft in een advies van mei 2004, voor zover thans van belang en zakelijk weergegeven, de gemeenteraad als volgt bericht.

Ingevolge de voor het perceel geldende bestemming "Agrarisch Gebied III" in het

uitbreidingsplan, dat in 1962 is vastgesteld, was het perceel bestemd voor de uitoefening van het agrarisch bedrijf. Het uitbreidingsplan bevatte geen gebruiksverbod, zodat in beginsel artikel 352 van de gemeentelijke bouwverordening van toepassing was. Ingevolge die bepaling was het verboden bouwwerken, open erven en terreinen te gebruiken in strijd met de daaraan in het uitbreidingsplan toegekende bestemming, nadat die bestemming was verwezenlijkt. Omdat de agrarische bestemming nooit is gerealiseerd, stond het uitbreidingsplan niet aan permanente bewoning van de woning op het perceel in de weg. Ingevolge het op 15 december 1987 vastgestelde bestemmingsplan is het perceel gedeeltelijk bestemd als "Vakantiewoning (Rv(W))" en voor het overige als "Bos- en natuurgebied (N (b))". Eerst vermelde bestemming staat alleen verblijfsrecreatie in een zomerhuisje toe. Op het perceelgedeelte met de tweede bestemming zijn geen gebouwen toegestaan.

Volgens de SAOZ is niet is gebleken van voor verzoekster voldoende duidelijke aanwijzingen dat gebruik van de woning als burgerwoning op het perceel niet langer zou worden toegestaan. In dit kader komt volgens haar betekenis toe aan een brief van het college van burgemeester en wethouders van 10 november 1967 aan verzoekster, waarin is vermeld dat tegen toekomstige permanente bewoning van de woning op het perceel geen bezwaar bestaat. Desgevraagd heeft de gemeente volgens haar niet aangetoond dat verzoekster voorafgaande aan de vaststelling van het bestemmingsplan uit concrete ruimtelijk relevante beleidsstukken kon afleiden dat een bestemming tot burgerwoning niet meer aan het perceel zou worden toegekend. Het planologisch nadeel behoort daarom volgens haar niet voor haar rekening te blijven.

Ten gevolge van de planologische mutatie is de waarde van het perceel volgens haar met € 75.000,00 gedaald. De gemeenteraad zou dit bedrag, vermeerderd met de wettelijke rente, ter vergoeding van planschade aan verzoekster dienen toe te kennen, aldus de SAOZ.

2.4.1. De gemeenteraad heeft vervolgens advies gevraagd aan dr. J.W. van Zundert. Deze heeft hem bij brief van 15 december 2004 (hierna: de second opinion), samengevat weergegeven en voor zover thans van belang, het volgende bericht.

De planologische mutatie betekent voor verzoekster geen planologische verslechtering, omdat de voorheen bestaande mogelijkheid de woning op het perceel permanent te bewonen niet is gerealiseerd. Gelet op het toenmalige rijks- en provinciaal planologisch beleid, was voor haar voorzienbaar dat in een nieuw bestemmingsplan geen permanente bewoning op het perceel zou worden toegestaan, mede omdat zij heeft nagelaten daadwerkelijk van die voorheen bestaande mogelijkheid gebruik te maken. De gemeenteraad zou het verzoek daarom dienen af te wijzen, aldus Van Zundert.

2.4.2. De gemeenteraad heeft zich in het besluit van 22 september 2005 mede op basis van laatst vermeld advies op het standpunt gesteld dat het nieuwe bestemmingsplan voor verzoekster geen planologische verslechtering betekent en dat, zo al sprake zou zijn van planologisch nadeel, de planologische mutatie voor haar voorzienbaar was, nu in het streekplan Midden- & Oost-Brabant uit 1978 (hierna: het streekplan) is vermeld dat in het buitengebied bebouwing en andere activiteiten die niet functioneel aan dat gebied zijn gebonden dienen te worden geweerd en dit uitgangspunt in de opvolgende partiële herzieningen van het streekplan uit 1982 en 1985 is gehandhaafd. Daaruit had volgens hem voor verzoekster duidelijk kunnen zijn dat vervanging van de niet-gerealiseerde agrarische bestemming door een permanente woonbestemming redelijkerwijs niet te verwachten was. Door desondanks geen gebruik te maken van de mogelijkheid het perceel permanent te

bewonen, heeft verzoekster het risico van de voor haar nadelige planologische mutatie aanvaard.

Op grond van deze overwegingen heeft de gemeenteraad het verzoek afgewezen en die afwijzing, gedeeltelijk in afwijking van het advies van de commissie voor de bezwaarschriften, in bezwaar gehandhaafd.

2.5. De gemeenteraad klaagt dat de rechtbank, door aan te nemen dat verzoekster ten gevolge van het bestemmingsplan planologisch nadeel lijdt, heeft miskend dat de bestaande kleine woning op het perceel onder het planologisch regime van het uitbreidingsplan niet verbouwd mocht worden tot een volwaardige burgerwoning. Aanspraak daarop kon verzoekster evenmin ontleen aan de brief van 10 november 1967, nu daarin geen toezegging is gedaan dat een nieuwe woning mag worden gebouwd. Dat niet handhavend tegen permanente bewoning van de woning kon worden opgetreden, gaf verzoekster voorts geen aanspraak op een positieve woonbestemming. Het verzoek om vergoeding van planschade is bovendien eerst na geruime tijd ingediend, aldus de gemeenteraad.

2.5.1. Dat betoog faalt. De rechtbank heeft terecht en op goede gronden aangenomen dat het uitbreidingsplan geen beperkingen aan gebruik van het perceel stelde, nu in dat plan geen gebruiksverbod was opgenomen en het gebruiksverbod in artikel 352 van de gemeentelijke bouwverordening toepassing miste, omdat de agrarische bestemming voor het perceel niet is verwezenlijkt. Zij heeft terecht aangenomen dat de woning onder dat regime permanent mocht worden bewoond en verzoekster in een planologisch nadeliger positie is geraakt, doordat die gebruiksmogelijkheid als gevolg van een uitdrukkelijke verbodsbepaling in het bestemmingsplan is vervallen.

2.6. De gemeenteraad betoogt verder dat de rechtbank, door niet aan te nemen dat de planologische mutatie voor verzoekster voorzienbaar was, heeft miskend dat zij uit het uitbreidingsplan kon afleiden dat het buitengebied voor agrarische bedrijvigheid is bedoeld en in een nieuw bestemmingsplan een daarop toegesneden gebruiksregeling voor het perceel zou worden opgenomen. Gelet op de ouderdom van het uitbreidingsplan en de bepaling van artikel 33 van de WRO, moest zij met een aanstaande zodanige planologische mutatie rekening houden. Verder heeft de rechtbank volgens hem miskend dat na 20 jaar geen aanspraak meer kan worden gemaakt op vergoeding van planschade.

De rechtbank heeft volgens hem ten onrechte overwogen dat verzoekster uit de brief van 10 november 1967 mocht afleiden dat het planologische gebruiksregime voor het perceel niet zou worden herzien.

Voorts heeft de rechtbank volgens hem miskend dat de planologische mutatie voor verzoekster voorzienbaar was, omdat in het streekplan en de herzieningen daarvan in 1982 en 1985 als uitgangspunt is vermeld dat in het buitengebied bebouwing en andere activiteiten die niet functioneel aan dat gebied zijn gebonden dienen te worden geweerd. De rechtbank is volgens hem ten onrechte voorbij gegaan aan zijn ter zitting gedane aanbod om stukken over te leggen om aan te tonen dat verzoekster geruime tijd voorafgaande aan de vaststelling van het bestemmingsplan op de hoogte kon zijn van de planologische mutatie voor het perceel. Het aanbod betrof geen nieuwe stukken, maar passages uit voormelde streekplannen, waarnaar hij in zijn primaire besluit al heeft verwezen, aldus de gemeenteraad.

Gelet op dit betoog, moet het hoger beroep geacht worden mede te zijn gericht tegen de aangevallen uitspraak, voor zover de rechtbank daarbij zelf in de zaak heeft voorzien.

2.6.1. De rechtbank heeft met juistheid de omstandigheid dat gedurende ongeveer 20 jaar,

zowel feitelijke permanente bewoning, als een bestemmingswijziging van het perceel is uitgebleven en verzoekster, lettend op de ouderdom van het uitbreidingsplan, rekening moest houden met vaststelling op enig moment van een nieuw bestemmingsplan, onvoldoende geacht voor het oordeel dat het vervallen van de planologische mogelijkheid de woning permanent te bewonen voor haar voorzienbaar was in die voege dat zij de gevolgen van dat verval heeft aanvaard. Dit geldt evenzeer voor de omstandigheid dat het perceel in het buitengebied ligt en in het uitbreidingsplan voor de uitoefening van het agrarisch bedrijf was bestemd. De mogelijkheid op de voet van artikel 49 van de WRO om schadevergoeding te verzoeken is verder, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld uitspraak van 8 februari 1999 in zaak no. H01.99.0509, NJB 2000, p. 657, no.12), niet aan een termijn gebonden. De rechtspraak waarop de gemeenteraad zich in dit verband heeft beroepen mist, nog daargelaten of de door hem daaraan gegeven uitleg juist is, toepassing, reeds omdat die betrekking heeft op het vervallen van bouwmogelijkheden en de relevante planologische mutatie in dit geval het vervallen van een gebruiksmogelijkheid betreft. In zoverre slaagt het betoog niet.

2.6.2. De rechtbank heeft verder geen onjuiste betekenis gehecht aan de brief van 10 november 1967. Die brief was een reactie op een mede namens verzoekster gedaan verzoek van 25 oktober 1967 om vergunning voor ingebruikname van de woning en, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, is in zodanige bewoordingen gesteld, dat daarin een positief standpunt van het college betreffende permanente bewoning van die woning kon worden gelezen. De rechtbank heeft in dit verband terecht en op goede gronden overwogen dat verzoekster geen aanleiding had te veronderstellen dat de gemeenteraad dit standpunt van het college niet deelde en zij daarvan dan ook niet behoefde uit te gaan. Ook in zoverre slaagt het betoog niet.

2.6.3. Ten aanzien van de klacht dat de rechtbank ter zitting voorbij is gegaan aan het aanbod van de gemeenteraad passages uit het streekplan en de herzieningen daarvan over te leggen, overweegt de Afdeling dat dit aanbod openbare stukken betrof en in het besluit van 22 september 2005, dat in het besluit van 6 juli 2006 is ingelast, reeds naar de desbetreffende pagina van het streekplan is verwezen. Het overleggen daarvan heeft de rechtbank dan ook ten onrechte in strijd met de goede procesorde geoordeeld. Hieruit volgt tevens dat de rechtbank ten onrechte zelf in de zaak heeft voorzien. Niet uitgesloten was immers dat na kennisname van de betreffende pagina's uit het streekplan en de herzieningen van dit plan moest worden geoordeeld dat de gemeenteraad zich op goede grond op het standpunt heeft gesteld dat de planologische verslechtering voorzienbaar was. Zonder die kennisname was geen sprake van de situatie dat er rechtens maar één juiste beslissing mogelijk was.

2.6.4. Dit leidt echter niet tot het met dat betoog beoogde resultaat. De Afdeling heeft de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld voormelde passages alsnog over te leggen. Hij heeft dit bij brief van 28 augustus 2007 gedaan.

Op pagina 6, onder nummer 27, van het streekplan en in de herzieningen van 1982 en 1985 is als volgt vermeld: "In het buitengebied dienen bebouwing en andere activiteiten, die niet functioneel aan dat gebied zijn gebonden, te worden geweerd". In de herziening uit 1985 is verder op onder meer pagina 23 vermeld dat dit uitgangspunt is uitgewerkt in twee hoofdlijnen: "het voorkomen van niet-functionele bebouwing" en "waar mogelijk het saneren van bestaande niet-functionele bebouwing".

Nu dit uitgangspunt aldus in zeer algemene termen is verwoord en niet is geconcretiseerd met betrekking tot het perceel, moet worden geoordeeld dat verzoekster op grond daarvan de relevante planologische mutatie niet heeft kunnen voorzien. Het betoog treft ook op dit

punt geen doel.

2.7. De conclusie is dat het hoger beroep ongegrond is. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, zij het met verbetering van de gronden waarop deze rust.

2.8. De gemeenteraad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden verwezen.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de gemeenteraad tot vergoeding van bij verzoekster in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de gemeente Mill en Sint Hubert aan [verzoekster] onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

III. bepaalt dat van de gemeente Mill en Sint Hubert een griffierecht van € 428,00 (zegge: vierhonderdachtentwintig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. R.W.L. Loeb, Voorzitter, en mr. B.J. van Ettekoven en mr. C.H.M. van Altena, Leden, in tegenwoordigheid van mr. L. Groenendijk, ambtenaar van Staat.

w.g. Loeb w.g. Groenendijk
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 3 oktober 2007

164-507.