



## Uitspraak 201504187/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 9 maart 2016

Tegen: de raad van de gemeente Venlo

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Limburg

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:642

201504187/1/R1.

Datum uitspraak: 9 maart 2016

### AFDELING

### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te Venlo,

en

de raad van de gemeente Venlo,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 25 maart 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Laerbroeck" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 januari 2016, waar [appellant sub 2], bijgestaan door A. Hoeijmakers, en de raad, vertegenwoordigd door mr. C.H.J.M. Michels en L.H. Rooden, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

### Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Het plan voorziet in een actuele planologische regeling voor het gebied tussen de kernen Baarlo en Hout-

Blerick en is conserverend van aard.

De beroepen tegen het plan

3. Het beroep van [appellant sub 2] is gericht tegen de bestemming "Agrarisch" voor zijn perceel aan de [locatie 1], kadastraal bekend sectie P, nr. 1016 (hierna: perceel P1016). Dit perceel ligt direct ten westen van het perceel [locatie 2]. [appellant sub 2] wenst voor het perceel P1016 een woonbestemming met de mogelijkheid ter plaatse drie woningen op te richten.

Het beroep van [appellant sub 1] is gericht tegen de bestemming "Agrarisch" voor zijn perceel [locatie 3]. [appellant sub 1] wenst voor deze gronden een woonbestemming met de mogelijkheid ter plaatse één woning op te richten.

De raad heeft volgens [appellant sub 2] en [appellant sub 1] onzorgvuldig gehandeld door bij de voorbereiding van het plan geen rekening te houden met hun verzoeken om planologische medewerking voor woningbouw. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben op 9 en 8 december 2014 de onderscheidenlijke aanvragen om omgevingsvergunning voor het bouwen van de woningen ingediend. Het ontwerpplan heeft vanaf 11 december 2014 voor een periode van zes weken ter inzage gelegen. De raad was derhalve tijdig bekend met de bouwplannen, zodat hij de verzoeken had kunnen betrekken bij de voorbereiding van het plan, aldus [appellant sub 2] en [appellant sub 1].

3.1. In het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid ervan kan worden beoordeeld.

Het staat vast dat [appellant sub 2] en [appellant sub 1] op 9 en 8 december 2014 hun aanvragen om omgevingsvergunning hebben ingediend bij het college van burgemeester en wethouders (hierna: college). Een aantal dagen daarna is het ontwerpplan ter inzage gelegd. De raad heeft ter zitting bevestigd dat hij tijdig op de hoogte is geweest van de wensen van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] om op hun gronden woningen op te richten. Ook waren de (bouw)plannen volgens de raad voldoende concreet. De raad heeft toegelicht dat in het vaststellingsbesluit van 25 maart 2015 niet expliciet staat dat hij de verzoeken van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] inhoudelijk heeft beoordeeld. Echter, uit de stukken die deel uitmaken van het plan, waaronder de plantoelichting, kan volgens de raad worden afgeleid dat hij besloten heeft de verzoeken af te wijzen. De Afdeling volgt dit standpunt van de raad niet. Uit het vaststellingsbesluit noch uit de overige bij het plan behorende stukken valt af te leiden dat de verzoeken van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] inhoudelijk zijn beoordeeld en op basis daarvan zijn afgewezen. In de bij het vaststellingsbesluit behorende nota van zienswijzen staat juist dat uitstel van de besluitvorming, in afwachting van een definitieve beslissing op de ingediende vergunningaanvragen, met het oog op de gewenste voortgang van de bestemmingsplanprocedure niet gewenst is. Om deze reden worden de verzoeken niet meegenomen bij de voorbereiding van het plan, aldus de nota van zienswijzen.

Het vorenstaande leidt tot het oordeel dat de raad, door de tijdig gedane en concrete verzoeken van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] niet te betrekken bij de voorbereiding van het plan, heeft gehandeld in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het betoog slaagt.

3.2. De raad heeft in het kader van de beroepsprocedure alsnog toegelicht waarom hij geen medewerking wenst te verlenen aan de verzoeken van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] voor woningbouw op hun percelen. Volgens de raad maakt het plangebied deel uit van het buitengebied van Venlo. Verdere verdichting van de bebouwing en verstening is niet gewenst. De raad beroept zich in dit verband op het beleid als vastgelegd in de "Structuurvisie Laerbroeck", vastgesteld door de raad van Venlo bij besluit van 27 mei 2009. Dit beleid verzet zich volgens de raad tegen nieuwe woningbouw op de gronden van [appellant sub 2] en [appellant sub 1]. De verzoeken van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] zijn ook in strijd met het Provinciaal Omgevingsplan Limburg en het verbod op nieuwe woningbouw buiten bestaand bebouwd gebied als vastgelegd in de Omgevingsverordening Limburg, aldus de raad.

3.3. De Afdeling ziet aanleiding om aan de hand van de door de raad gegeven toelichting en de argumenten die daartegen zijn ingebracht door [appellant sub 2] en [appellant sub 1] te beoordelen of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand kunnen blijven. Bij deze beoordeling is mede van belang dat het college bij besluit van 2 februari 2015 de aanvraag van [appellant sub 2] om omgevingsvergunning heeft geweigerd. Dit besluit is gehandhaafd bij besluit op bezwaar van 9 juni 2015. Anders dan in het geval van [appellant sub 2] heeft het college bij besluit op bezwaar van 25 juni 2015 alsnog aan [appellant sub 1] omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van de door hem gewenste woning. Het college heeft nadien evenwel bij besluit van 4 augustus 2015 de aan [appellant sub 1] verleende omgevingsvergunning ingetrokken.

3.4. Blijkens de kaart op pagina 18 van de Structuurvisie is het gebied waarbinnen de percelen van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] zijn gesitueerd aangewezen voor "te ontwikkelen droge natuur: hooiland". Voor deze gronden geldt als doelstelling onder meer dat de bestaande natuur- en landschapswaarden behouden dienen te blijven en versterkt worden. De structuurvisiekaart kent ook de aanduiding "te ontwikkelen: woongebied", maar deze ziet niet op de gronden van [appellant sub 2] en [appellant sub 1].

De Afdeling is van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het oprichten van nieuwe woningen op de percelen van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] in strijd is met het beleid als vastgelegd in de Structuurvisie. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben geen omstandigheden gesteld op grond waarvan de raad in redelijkheid dient af te wijken van zijn beleid, afgezien van het hierna te bespreken beroep op het gelijkheidsbeginsel.

3.5. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen dat in de nabijheid van hun gronden nieuwe woningen zijn gebouwd en dat de raad kennelijk in deze gevallen geen betekenis heeft toegekend aan het beleid als vastgelegd in de Structuurvisie. Zij hebben concreet gewezen op de woning op het perceel D'ohenweg 31 en op een aantal percelen in het noordoostelijke deel van het plangebied.

De raad heeft onweersproken toegelicht dat het in het geval van de D'ohenweg 31 ging om een wijziging van het toegelaten gebruik, waarbij een agrarische bedrijfswoning is bestemd als burgerwoning. Er was derhalve geen sprake van nieuwbouw van een woning.

[appellant sub 2] heeft eerst ter zitting gewezen op een aantal andere percelen en gesteld dat de raad op die gronden nieuwe woningen heeft toegelaten. Hij heeft de omstandigheden waaronder de gestelde ontwikkelingen hebben plaatsgevonden niet nader toegelicht. De raad heeft gesteld dat in een aantal gevallen sprake is geweest van nieuwe woningbouw in het kader van de uitvoering van het rood-voor-rood beleid. Bovendien gaat het volgens de raad om woningen die zijn gebouwd vóór de vaststelling van de Structuurvisie. [appellant sub 2] heeft dit niet weersproken.

In hetgeen [appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant sub 2] en [appellant sub 1] genoemde situaties niet overeenkomen met de thans aan de orde zijnde situatie.

3.6. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad in redelijkheid geen medewerking behoefde te verlenen aan de verzoeken van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] om nieuwe woningen op te richten op hun percelen.

3.7. De beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] zijn gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd wat betreft de bestemming "Agrarisch" voor het perceel P1016 en [locatie 3]. De Afdeling ziet evenwel aanleiding met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten. Dit betekent dat de in het plan toegekende bestemming "Agrarisch" voor de percelen van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] blijft gelden.

Verzoeken om vergoeding van schade

4. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben de Afdeling bij brief van 20 augustus 2015, onderscheidenlijk 28 augustus 2015, verzocht de raad, althans de gemeente, te veroordelen tot vergoeding van de schade die zij hebben geleden vanwege onjuiste informatieverstrekking door het college. Zij hebben hieraan ten grondslag gelegd dat zij als gevolg van de door het college verstrekte inlichtingen, hebben besloten de onderscheidenlijke omgevingsvergunningen aan te vragen en daarna tevens de raad te verzoeken om

vaststelling van de door hen gewenste planregeling. Aan hen is ten tijde van de aanvraag om omgevingsvergunning - in of omstreeks december 2014 - medegedeeld dat voor het plangebied geen planologisch regime van kracht is. Er zouden daarom geen planologische bezwaren bestaan tegen het verlenen van de gewenste omgevingsvergunningen. Nadat zij vergunningen hadden aangevraagd voor het oprichten van woningen op hun gronden en hun zienswijzen tegen het ontwerpplan naar voren hadden gebracht, heeft het college zijn standpunt gewijzigd en gesteld dat voor het plangebied wel een planologisch regime van kracht is. Indien het college [appellant sub 2] en [appellant sub 1] tijdig juist had geïnformeerd zouden zij hebben afgezien van hun aanvragen om omgevingsvergunning en hun verzoeken om een woonbestemming voor hun gronden. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben specificaties overgelegd van de door hen gemaakte kosten in het kader van de aanvragen om omgevingsvergunning. Het betreft onder meer de kosten voor de architect en juridische bijstand. Nu de gemaakte kosten een gevolg zijn van onrechtmatig handelen door het college, dient de gemeente deze te vergoeden, aldus [appellant sub 2] en [appellant sub 1].

4.1. Volgens de raad is de beweerdelijke onjuiste informatieverstrekking niet gerelateerd aan de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het plan, maar ziet deze op de aanvragen van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] om omgevingsvergunning. Reeds hierom dienen de verzoeken te worden afgewezen.

4.2. Ingevolge artikel 8:88, eerste lid, van de Awb is de bestuursrechter bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van:

- a. een onrechtmatig besluit;
- b. een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit.

In artikel 8:91, eerste lid, is bepaald dat indien het verzoek wordt gedaan gedurende het beroep of het hoger beroep tegen het schadeveroorzakende besluit, het wordt ingediend bij de bestuursrechter waarbij het beroep of hoger beroep aanhangig is.

4.3. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben tijdens de procedure tegen de vaststelling van het plan verzocht om vergoeding van schade als gevolg van de onjuiste informatieverstrekking door het college. De Afdeling is van oordeel dat de gestelde onrechtmatige informatieverstrekking niet is gegeven in het kader van de voorbereiding van het besluit van 25 maart 2015, maar in het kader van de voorbereiding van de besluiten inzake de omgevingsvergunningen. Gelet op het bepaalde in art 8:91 eerste lid, van de Awb kan daarover in deze procedure geen oordeel worden gegeven, omdat in deze procedure geen beroep of hoger beroep aanhangig is tegen de op die aanvragen genomen besluiten. In deze procedure wordt immers de rechtmatigheid van het besluit van 25 maart 2015 tot vaststelling van het plan getoetst. Dat betekent dat de Afdeling in deze procedure geen kennis kan nemen van verzoeken om vergoeding van schade die niet het gevolg is van het besluit van 25 maart 2015 of van een handeling ter voorbereiding van dat besluit. Aangezien de door appellanten gestelde schadeoorzaak, te weten de door hen bedoelde informatieverstrekking door het college, niet kan worden aangemerkt als een handeling ter voorbereiding van het besluit van 25 maart 2015, dienen de verzoeken om schadevergoeding te worden afgewezen.

#### Proceskosten

5. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 2] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van [appellant sub 1] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Venlo van 25 maart 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Laerbroeck", wat betreft de plandelen met de bestemming "Agrarisch" voor het perceel kadastraal bekend sectie P, nr. 1016 en het perceel [locatie 3];

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

IV. wijst de verzoeken om schadevergoeding af;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Venlo tot vergoeding van in verband met de behandeling van het beroep van [appellant sub 2] opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 548,90 (zegge: vijfhonderdachtenveertig euro en negentig cent), waarvan € 496,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Venlo aan appellanten het door hen voor de behandeling van hun beroepen betaalde griffierecht vergoedt:

a. € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) voor [appellant sub 1];

b. € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) voor [appellant sub 2].

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D. Milosavljević, griffier.

w.g. Helder w.g. Milosavljević  
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 maart 2016

739.