

is denkbaar in de situatie dat eigenlijk al vaststaat dat de vergunningaanvraag wordt afgewezen of wanneer vaststaat dat er überhaupt geen mogelijkheid tot vergunningverlening bestaat. De gedoogde is dan de facto genoodzaakt het te laten aankomen op handhaving, wil hij toegang tot de bestuursrechter krijgen. Reëel is het stellen van de vraag of het moeten laten aankomen op een handhavingstraject niet zal leiden tot juridisering én verharding van de verhoudingen tussen gedoogde, bestuur en derden. Naar ons idee zijn dit aspecten die het bestuursorgaan in ogen-schouw heeft te nemen bij zaken waarin het overweegt een gedoogbeslissing te nemen. In zoverre is het (juristen van) gemeenten voor nu aan te raden direct duidelijkheid te verschaffen en niet langer voor het middel van de gedoogbeslissing te kiezen, omdat met de onderhavige Afdelingsuitspraak is komen vast te staan dat daartegen geen laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Een oplossing voor de in deze annotatie besproken problematiek zou kunnen worden gezocht in een wijziging van het bestuursprocesrecht, waartoe echter de wetgever aan zet is (zoals ook de Afdeling in de onderhavige uitspraak overweegt). Bijvoorbeeld door de in de Awb opgenomen uitspraakbevoegdheden van de bestuursrechter uit te breiden met een verklaring voor recht of door het introduceren van een declaratoire procedure. Zie hiervoor verder ook het blogbericht d.d. 29 april 2019 van J.R. van Angeren, T. Barkhuysen en N. Jak (Stibbeblog.nl) en hun opinie 'Stop het toppunt van juridisering. Een gedoogbeslissing moet appellabel zijn bij de bestuursrechter', *NJB* 2019/640.

mr. M. Claessens
Advocaat bij Stibbe.

mr. A.M. Zwanenburg
Advocaat bij Stibbe.

Omgevingsrecht

19

Verevening als voorwaarde nieuwe niet-agrarische bestemming

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
27 maart 2019, 201706783/1/R1,
ECLI:NL:RVS:2019:948
(mr. Uylenburg, mr. Michiels, mr. Daalder)
Noot mr. ing. J.J.Thoonen

Bestemmingsplan. Verevening. Planschade-overeenkomst. Bouwplan exploitatieplan.

[Wro art. 3.1, 6.4a, 6.12, Bro art. 6.2.1]

De Afdeling vindt de door de raad van de gemeente Bronkhorst bij de vaststelling van het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronkhorst als voorwaarde gestelde verevening voor 'nieuwe' niet-agrarische functie redelijk. Die verevening houdt in dat het bebouwd oppervlak wordt verminderd. Onder omstandigheden is ook een andere kwaliteitsbijdrage voldoende, maar zo'n bijdrage komt pas in beeld als een initiatiefnemer voldoende inspanning heeft geleverd om slooplocaties te vinden.

De Afdeling stelt verder vast dat de raad als voorwaarde mag stellen dat appellant, die een bedrijfsbestemming wil voor (de uitbreiding van) zijn caravanstalling, akkoord gaat met een planschadeovereenkomst, nu het gemeentebestuur niet de mogelijkheid heeft om de kosten uit hoofde van een exploitatieplan te verhalen, omdat geen sprake is van een bouwplan als bedoeld in art. 6.12 lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en art. 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Appellanten

tegen

Raad van de gemeente Bronkhorst (hierna: de raad)

Samenvatting uitspraak

De raad heeft op 17 mei 2017 het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst vastgesteld en vervolgens dit plan op 22 februari 2018 gedeeltelijk gewijzigd. Eerstgenoemd bestemmingsplan betreft een actualisering en harmonisering van de verschillende bestemmingsplannen voor het buitengebied van Bronckhorst.

Verevening

Tegen het bestemmingsplan hebben meerdere appellanten beroep ingesteld. Een aantal appellanten wil een niet-agrarische bestemming voor (voormalige) agrarische percelen. De raad sluit voor de functiewijziging van agrarische bebouwing aan bij de nota 'Functies zoeken plaatsen zoeken functies' uit 2006. Uitgangspunt van die nota is dat voor hergebruik van agrarische bedrijfsbebouwing voor een niet-agrarische functie verevening moet plaats vinden. Dat houdt in dat het bebouwd oppervlak op het eigen perceel of op andere percelen wordt verminderd. Onder omstandigheden kan ook met een andere kwaliteitsbijdrage aan de vereiste verevening worden voldaan, maar zo'n bijdrage komt pas in beeld als een initiatiefnemer voldoende inspanning heeft geleverd om slooplocaties te vinden. De Afdeling acht dit redelijk.

Beroep appellant sub 5

Een van de appellanten wil in plaats van een woonbestemming een bedrijfsbestemming voor zijn caravanstalling met een oppervlakte van 1.260 m².

Volgens de raad valt 350 m² van die stalling onder het overgangsrecht en is voor het meerdere geen toestemming verleend. Voor de toestemming vraagt de raad om verevening (een tegenprestatie). Het inleveren van emissierechten is dat niet. De raad vraagt om akkoord te gaan met het intrekken van (een onbenut gedeelte van) een bouwvergunning uit 1989 en de sloop van 100 m² aan bijgebouwen. Ook vraagt de raad akkoord te gaan met een planschadeovereenkomst.

De raad heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat nog geen verevening heeft plaatsgevonden. De raad sluit voor de functiewijziging van agrarische bebouwing aan bij de nota uit 2006. Het afstaan van emissierechten door appellant is geen uitzonderlijke omstandigheid die ten onrechte niet bij de totstandkoming van de nota is betrokken. Uit de omstandigheid dat de nota het

afstaan van emissierechten niet als mogelijke vereveningsvorm noemt, kan worden afgeleid dat dit geen geschikte vorm van verevening is.

De raad heeft in redelijkheid kunnen vasthouden aan de voorwaarde dat de niet benutte bouwvergunning wordt ingetrokken en dat 100 m² aan bijgebouwen wordt gesloopt. De gevraagde verevening is niet onredelijk omvangrijk.

Planschadeovereenkomst

Ook heeft de raad in redelijkheid kunnen vasthouden aan de voorwaarde dat appellant akkoord gaat met een planschadeovereenkomst. Het gemeentebestuur heeft niet de mogelijkheid om de kosten uit hoofde van een exploitatieplan te verhalen, omdat geen aangewezen bouwplan aan de orde is als bedoeld in art. 6.12 lid 1 Wro in samenhang met art. 6.2.1 Bro.

Bestaand legaal gebruik

Op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan was een caravanstalling met een oppervlakte van 350 m² toegestaan. Dat betreft dus bestaand legaal gebruik, dat in het algemeen dienovereenkomstig moet worden bestemd. Een uitzondering op dit uitgangspunt is dat het zodanig bestemmen op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Ook moet aanneemelijk zijn dat de beoogde bestemming binnen de planperiode wordt verwezenlijkt. Van zo'n uitzondering is niet gebleken, voor zover het betreft een caravanstalling met een oppervlakte van 350 m².

De raad hoeft niet te voorzien in een caravanstalling met een oppervlakte van 1.260 m². De raad heeft echter onvoldoende gemotiveerd waarom niet in een caravanstalling van 350 m² is voorzien. In zoverre slaagt het beroep.

NOOT

De gemeente Bronckhorst stelde aan de medewerking aan functiewijzigingen van agrarische bebouwing voorwaarden. Voldaan moet worden aan de nota 'Functies zoeken plaatsen zoeken functies' uit 2006. Zie voor die nota <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>. Voorts stelde de gemeente blijkens de uitspraak aan (in ieder ge-

val) één van de appellanten als voorwaarde dat een planschadeovereenkomst wordt gesloten. Art. 6.4a van de Wro bepaalt dat burgemeester en wethouders met een verzoeker om een planologische maatregel overeen kunnen komen dat de planschade die voor tegemoetkoming in aanmerking komt geheel of gedeeltelijk voor rekening van die verzoeker komt. Met dat artikel is er een rechtsbasis voor het sluiten van een planschadeovereenkomst, maar dat artikel verplicht een initiatiefnemer niet zo'n overeenkomst met burgemeester en wethouders te sluiten. Als sprake is van een bouwplan als bedoeld in het Bro biedt de Wro mogelijkheden de kosten van planschade te verhalen. De gemeenteraad kan tegelijkertijd met de vaststelling van het bestemmingsplan een exploitatieplan vaststellen en daarin de kosten van planschade meenemen. Art. 6.2.4 van het Bro noemt de kosten van tegemoetkoming in planschade expliciet als kosten die in een exploitatieopzet kunnen worden meegenomen.

Het vaststellen van een exploitatieplan heeft echter alleen zin als de initiatiefnemer na vaststelling van dat bestemmingsplan nog een omgevingsvergunning voor het bouwplan nodig heeft. In dat geval kunnen burgemeester en wethouders immers aan de vergunning een voorschrift verbinden inhoudende dat de vergunninghouder een bijdrage verschuldigd is. Zie art. 6.17 van de Wro.

Is geen sprake van een bouwplan en/of is er geen omgevingsvergunning voor het initiatief vereist als bedoeld in art. 6.17 van de Wro en verwacht de gemeente wel tegemoetkoming in planschade, dan rest de gemeente slechts een planschadeovereenkomst. Blijkens bovenstaande uitspraak mag de gemeente als voorwaarde stellen dat een initiatiefnemer een planschadeovereenkomst sluit met de gemeente, als de gemeente niet de mogelijkheid heeft kosten via een exploitatieplan te verhalen omdat geen sprake is van een bouwplan als bedoeld in art. 6.2.1 van het Bro.

mr. ing. J.J. Thoonen
Senior jurist bij Thoonen Juridisch Advies.

20

Verkrijging onder algemene titel met verrekenbeding

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
10 april 2019, 201805859/1/A2,
ECLI:NL:RVS:2019:1124
(mr. Hagen, mr. Michiels, mr. Sijders)
Noot mr. T. ten Have, mr. ing. J.J. Thoonen

Bestemmingsplan. Planschade. Voorzienbaarheid. Verrekenbeding.

[Wro art. 3.1 en 3.6]

Betaling in het kader van de akte van verdeling en ter compensatie van overbedeling doet niet af aan verkrijging onder algemene titel: geen actieve risicoaanvaarding.

Appellant
tegen
College van burgemeester en wethouders van Beuningen

Samenvatting uitspraak
Voor de beoordeling van mogelijke voorzienbaarheid van het planologisch nadeel heeft planschadeadviseur TOG vastgesteld dat appellant op 8 maart 2005 voor een derde eigenaar van de woning is geworden door erfopvolging. TOG heeft terecht de voorzienbaarheid bij eigendomsverrijking door erfopvolging beoordeeld naar het moment dat erflater de koopovereenkomst sloot in 1977. Toen was het planologisch nadeel door het bestemmingsplan Keizershoeve II Ewijk niet voorzienbaar.

Het overige twee derde deel van de woning heeft appellant gekocht van de andere erfgenamen. Toen het overige twee derde deel aan appellant werd geleverd, was de planologisch nadelige ontwikkeling voorzienbaar. Reden volgens TOG om twee derde van het begrote nadeel niet voor een tegemoetkoming in aanmerking te laten komen en vast te stellen dat het resterende bedrag niet uitstijgt boven de forfaitaire aftrek wegens nor-