

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:1036
Datum uitspraak	12 april 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 oktober 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Lagekerk, Deurne" vastgesteld.

Volledige tekst

201609127/1/R6.

Datum uitspraak: 12 april 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Deurne,
 2. [appellant sub 2], wonend te Deurne,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Deurne,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 11 oktober 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Lagekerk, Deurne" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 februari 2017, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2] en de raad, vertegenwoordigd door mr. F.P.G. Ricken-Cleven, zijn verschenen. Tevens is Lage Kerk B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigden], gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

3. Het bestemmingsplan maakt de bouw van een appartementencomplex met 37 wooneenheden mogelijk op een locatie aan de Lagekerk, gelegen in het centrum van Deurne. Op deze locatie zijn momenteel nog twee gebouwen aanwezig, waarvan er één in onbruik is geraakt. Op het grootste deel van het bouwvlak is een maximale bouwhoogte van 10 meter toegestaan en op een klein deel van het bouwvlak is een maximale bouwhoogte van 12 meter toegestaan.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] wonen respectievelijk op de adressen Burgemeester van [locaties], in de directe omgeving van het plangebied. Zij zijn het niet eens met de ontwikkeling waarin het plan voorziet. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren gedeeltelijk dezelfde beroepsgronden aan. De Afdeling zal hun beroepen daarom, voor zover mogelijk, gezamenlijk bespreken.

Zorgvuldigheid besluitvorming en inspraak

4. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de wijze waarop het bestemmingsplan tot stand is gekomen niet zorgvuldig is geweest. Hiertoe voert [appellant sub 1] aan dat het gemeentebestuur weliswaar heeft voldaan aan de eisen die de wet stelt aan communicatie met omwonenden, maar dat het gemeentebestuur en de initiatiefnemer daarbij niet echt hebben willen luisteren naar de omwonenden. [appellant sub 1] wijst er in dit verband op dat de initiatiefnemer geen enkele wijziging van het plan heeft willen overwegen naar aanleiding van hetgeen de omwonenden naar voren hebben gebracht in het overleg tussen de omwonenden enerzijds en de initiatiefnemer en het gemeentebestuur anderzijds.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen verder dat de raad het plan uiteindelijk heeft vastgesteld om financiële claims van de initiatiefnemer bij langer uitstel van de besluitvorming en om verdere verloedering van het plangebied te voorkomen. Dit zijn volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] ontoelaatbare argumenten, die slechts waarde hebben op de korte termijn, terwijl bij planologische besluitvorming beslissingen worden genomen voor een beduidend langere termijn.

4.1. De betogen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] komen erop neer dat het bestreden besluit niet met de benodigde zorgvuldigheid tot stand is gekomen. Daartoe heeft [appellant sub 1] aangevoerd dat het gemeentebestuur weliswaar geen wettelijk voorschrift heeft veronachtzaamd bij de communicatie met omwonenden, maar dat onvoldoende aandacht was voor de standpunten van de omwonenden, zowel van de kant van de raad als

van de initiatiefnemer. Dat maakt de besluitvorming volgens hem onzorgvuldig.

Het beroep van [appellant sub 1] is gericht tegen het besluit van de raad het bestemmingsplan in deze vorm vast te stellen. De rechtmatigheid van dit besluit ligt in deze procedure ter beoordeling voor. Hoe de initiatiefnemer is omgegaan met inbreng van omwonenden, kan niet raken aan de rechtmatigheid van dat besluit. Alleen de wijze van voorbereiding van het besluit door de raad zou daaraan kunnen raken.

4.2. Het bieden van inspraak voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan maakt geen onderdeel uit van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure. Hoe in deze fase, voordat een ontwerpplan ter inzage was gelegd, inspraak is geboden, kan daarom geen gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van het bestemmingsplan. Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat ook later in de procedure, bijvoorbeeld na de terinzagelegging van het ontwerpplan, onvoldoende aandacht is besteed aan de inbreng van omwonenden, overweegt de Afdeling het volgende. [appellant sub 1] en verschillende andere omwonenden hebben zienswijzen over het ontwerpplan ingediend, waarin zij hun standpunten over het ontwerpplan kenbaar hebben gemaakt. In de zienswijzennota heeft de raad gereageerd op de zienswijzen, waarbij de bezwaren van de indieners van de zienswijzen zijn besproken. De raad heeft derhalve aandacht besteed aan de opvattingen van de omwonenden. Dat de raad in die zienswijzen geen aanleiding heeft gezien te besluiten overeenkomstig de wensen van de indieners van zienswijzen, wil niet zeggen dat het besluit daarmee onzorgvuldig tot stand is gekomen.

De betogen falen.

4.3. Zoals de Afdeling hiervoor (onder 2) heeft overwogen, moet de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht, waarbij de raad beleidsruimte heeft en alle betrokken belangen moet afwegen. In de plantoelichting heeft de raad toegelicht wat de ruimtelijke redenen waren om het plan in deze vorm vast te stellen. Zo wordt daarin uiteengezet dat het plangebied in de bestaande situatie onder meer door achterstallig onderhoud en leegstand een rommelige indruk maakt en dat daarnaast moet worden voorzien in woningen voor de woonbehoefte in deze regio. Dit zijn ruimtelijke argumenten die niet alleen zien op een (te) korte termijn en die de raad hebben geleid tot vaststelling van het plan. Gelet hierop missen de stellingen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat aan het plan geen ruimtelijke motieven voor de langere termijn ten grondslag liggen, feitelijke grondslag.

De betogen falen.

Parkeren

5. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat in het plan geen afdoende regeling is opgenomen voor de parkeerplaatsen die nodig zijn voor het appartementencomplex. Hiertoe voeren zij aan dat om aan de parkeernorm te kunnen voldoen, aan de overzijde van de Lage Kerk [...] parkeerplaatsen moeten worden gehuurd. Deze parkeerplaatsen worden gehuurd voor een periode van maar vijf jaar. [appellant sub 2] wijst er hierbij op dat deze parkeerplaatsen worden gehuurd op het terrein van een huisartsenpraktijk, die daardoor

mogelijk niet meer aan de daarvoor geldende parkeernorm voldoet. Na afloop van de huurperiode moet er vervangende parkeerruimte worden gerealiseerd in de nabije omgeving. Omdat het gemeentebestuur van plan is in deze omgeving voornamelijk hoogbouw te gaan realiseren, met een bijbehorende grote parkeerbehoefte, zal het volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] lastig zijn in deze omgeving tegen acceptabele kosten voldoende nieuwe parkeerplaatsen aan te leggen. De enige optie is in bestaande straten in meer parkeerplaatsen te voorzien, met nadelige gevolgen voor de verkeersveiligheid en het woongenot in onder meer hun eigen straat, menen zij. Gelet op het voorgaande is het plan volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] onvoldoende toekomstbestendig.

5.1. De raad heeft uiteengezet dat op grond van de geldende parkeernormen, zoals opgenomen in de "Nota parkeernormen Gemeente Deurne 2013", bij de realisering van het appartementencomplex moet worden voorzien in 45 parkeerplaatsen. Op eigen terrein kunnen 37 parkeerplaatsen worden gerealiseerd en voor de resterende 8 parkeerplaatsen kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die de "Nota parkeernormen 2013" biedt voor dubbelgebruik van gronden, in dit geval gronden tegenover de planlocatie, aldus de raad. Volgens de raad is in het plan verzekerd dat aan de gemeentelijke parkeernormen zal worden voldaan, nu met toepassing van artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening in de planregels is opgenomen dat bij de uitoefening van de bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning moet worden voldaan aan de "Nota parkeernormen Gemeente Deurne 2013". Dat aan de gemeentelijke parkeernormen moet worden voldaan, is volgens de raad aanvullend ook geborgd in de met de initiatiefnemer gesloten anterieure overeenkomst. Het dubbelgebruik voor 8 parkeerplaatsen is voorzien op gronden tegenover de planlocatie, waar een huisartsenpraktijk is gevestigd. Als de met de eigenaar van deze gronden over het dubbelgebruik gesloten overeenkomst eindigt of tussentijds wordt ontbonden, blijft de initiatiefnemer op grond van de anterieure overeenkomst met de gemeente verplicht om aan de parkeernormen te voldoen, aldus de raad.

5.2. Artikel 6, lid 6.2, van de planregels luidt:

"Een omgevingsvergunning wordt slechts verleend, als bij de aanvraag omgevingsvergunning wordt aangetoond dat ten behoeve van deze aanvraag in voldoende mate wordt voldaan aan het bieden van parkeergelegenheid, zoals is bepaald in de "Nota parkeernormen Gemeente Deurne 2013".

5.3. Niet in geschil is dat van het totale aantal parkeerplaatsen dat nodig is om bij de realisering van het voorziene appartementencomplex met 37 wooneenheden aan de gemeentelijke parkeernormen te kunnen voldoen, binnen het plangebied voor 8 parkeerplaatsen geen ruimte aanwezig is. Weliswaar is in de planregels verzekerd dat bij de aanvraag omgevingsvergunning wordt aangetoond dat voldoende parkeergelegenheid wordt geboden, zoals is bepaald in de "Nota parkeernormen Gemeente Deurne 2013", maar dit ontslaat de raad niet van de verplichting om bij de vaststelling van het bestemmingsplan in het kader van een goede ruimtelijke ordening inzichtelijk te maken dat in de aldus benodigde parkeerplaatsen ook feitelijk duurzaam kan worden voorzien. Voor de 8 parkeerplaatsen waarop de beroepsgrond betrekking heeft stelt de raad zich op het standpunt dat deze gerealiseerd kunnen worden door middel van dubbelgebruik van de parkeerplaatsen bij de huisartsenpraktijk aan de overkant van het plangebied. Naar het oordeel van de Afdeling stellen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] evenwel terecht dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat deze parkeerplaatsen dubbel kunnen worden gebruikt, zodanig dat zowel

aan de behoefte aan de genoemde 8 parkeerplaatsen kan worden voldaan als aan de bestaande parkeerbehoefte van de huisartsenpraktijk. Voorts stellen zij terecht dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat de bij de huisartsenpraktijk beschikbare ruimte voor de benodigde 8 parkeerplaatsen duurzaam kan worden benut. Immers, voor deze parkeerplaatsen moet gebruik worden gemaakt van gronden die in eigendom zijn van een derde met wie slechts een contractuele afspraak is gemaakt over het voor een beperkte periode mogen gebruiken van die gronden. Het is dan ook niet uitgesloten dat dit slechts een tijdelijke voorziening is en niet is aannemelijk gemaakt dat na afloop van de overeengekomen periode in de directe omgeving van het plangebied voldoende mogelijkheden bestaan om in de 8 parkeerplaatsen duurzaam te kunnen voorzien. Dat de raad een overeenkomst met de initiatiefnemer van het plan heeft gesloten, waarin is afgesproken dat ook in de toekomst voldoende parkeerplaatsen beschikbaar moeten zijn, leidt niet tot een ander oordeel, nu een privaatrechtelijke overeenkomst volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 5 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2517](#)) onvoldoende zekerheid biedt. De raad heeft ter zitting te kennen gegeven dat de gemeente zelf nog gronden in eigendom heeft waarop parkeerplaatsen zouden kunnen worden gerealiseerd als zich een tekort zou voordoen. Volgens de raad heeft het gemeentebestuur de realisering en instandhouding van de benodigde voorziening daarom ook in zijn macht. De raad heeft deze enkele stelling echter verder niet onderbouwd, bijvoorbeeld door inzichtelijk te maken dat op die gronden binnen aanvaardbare afstand van het plangebied in voldoende parkeerplaatsen kan worden voorzien. Dit standpunt van de raad is derhalve onvoldoende gemotiveerd.

De betogen slagen.

Monumentale bebouwing Burgemeester van Beekstraat

6. Verder betogen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat de gevolgen van de in het plan voorziene ontwikkeling voor de cultuurhistorische waarde van de waardevolle architectuur in de Burgemeester van Beekstraat, ten onrechte niet zijn onderzocht of afgewogen. Zij vrezen dat het voorziene appartementengebouw een zodanige ruimtelijke uitstraling zal hebben dat dit de beduidend lagere, bijzondere woningen aan de Burgemeester van Beekstraat op onaanvaardbare wijze zal overheersen. In het bijzonder wijst [appellant sub 1] hierbij op het feit dat in het plan geen aparte, lagere goothoogte verplicht is gesteld voor het voorziene appartementencomplex, waardoor een hoge, rechte achtergevel kan worden gebouwd die de monumentale woningen zal overheersen.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het stedelijke accent op de hoek waar het plangebied is gelegen, stedenbouwkundig gezien wenselijk en passend is. Bij de op de centrumring/Lagekerk gesitueerde bebouwing past bebouwing met een meer stedelijk karakter, aldus de raad. Met betrekking tot de vrees van omwonenden dat het gebouw een hoge, rechte massa zal worden, wijst de raad erop dat in de Welstandsnota van de gemeente Deurne een paragraaf is opgenomen over het bouwen bij of aan monumenten, zodat de paar monumentale woningen in de Burgemeester van Beekstraat niet worden aangetast. Bovendien zijn daarin eisen opgenomen aan nieuwe bebouwing waarmee wordt verzekerd dat het hoofdgebouw voorzien moet worden van een schuine kap.

6.2. In de achter het plangebied gelegen Burgemeester van Beekstraat staan 6 vooroorlogse woningen, waarvan er 3 gemeentelijke monumenten zijn. De betogen van [appellant sub 1]

en [appellant sub 2] komen erop neer dat de cultuurhistorische waarde van die woningen onaanvaardbaar wordt aangetast door de hoogte van het voorziene appartementengebouw. Het gaat hen daarbij vooral om de omstandigheid dat geen afzonderlijke lagere maximale goothoogte in het plan is opgenomen. Daardoor zal volgens hen een overheersende gevel kunnen ontstaan, nu het gebouw door het ontbreken van een afzonderlijke, lagere maximale goothoogte niet met een kap hoeft te worden gerealiseerd.

Het plan voorziet niet in een planregel die een lagere goothoogte verplicht stelt. Planologisch is het derhalve niet verplicht het gebouw te realiseren met een kap, als wordt gebouwd tot de maximaal toegestane bouwhoogte. Ter zitting heeft de raad desgevraagd het standpunt ingenomen dat hij het appartementengebouw zonder kap niet ruimtelijk aanvaardbaar zou vinden. Volgens hem is echter met de gemeentelijke welstandsnota voldoende verzekerd dat het gebouw wel met een kap zal worden gerealiseerd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 14 december 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BU7930](#)) toetst de welstandscommissie een bouwplan aan de hand van de criteria in de welstandsnota aan redelijke eisen van welstand. De welstandscommissie heeft zich daarbij echter in beginsel te richten naar de bouw mogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt. Als de raad een appartementengebouw zonder kap ruimtelijk niet aanvaardbaar vindt, had het voor de hand gelegen dit in het bestemmingsplan te regelen. Nu het plan daarin niet voorziet, terwijl de raad uitvoering van het appartementengebouw met een kap vanuit ruimtelijk oogpunt wel noodzakelijk vindt, is het bestemmingsplan in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

De betogen slagen.

Het beroep van [appellant sub 2] voor het overige

7. [appellant sub 2] voert aan dat in het plan ten onrechte geen goede en verkeersveilige ontsluiting van het parkeerterrein van het appartementencomplex is opgenomen. Hierbij wijst hij erop dat de voorziene ontsluiting uitkomt in een gedeelte van de Burgemeester van Beekstraat dat erg smal is en bovendien in de buurt van een druk kruispunt is gelegen. Aan de andere kant van het terrein ligt reeds een ontsluiting, die aanzienlijk verkeersveiliger is, aldus [appellant sub 2].

7.1. Artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder e, van de planregels luidt:

"De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

(...)

e. wegen, paden en parkeren".

7.2. Aan het gehele plangebied is de bestemming "Wonen" toegekend. Op gronden met die bestemming zijn wegen en paden toegestaan, gelet op het bepaalde in artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder e, van de planregels. Het bestemmingsplan voorziet niet in één specifieke ontsluiting van het parkeerterrein van het appartementencomplex. Dat betekent dat de ontsluiting van het parkeerterrein overal in het plangebied zou kunnen worden gerealiseerd. Een definitieve keuze voor de locatie van de ontsluiting wordt pas gemaakt als een omgevingsvergunning wordt aangevraagd en wordt verleend. Het plan voorziet derhalve niet

specifiek in de door [appellant sub 2] gevreesde ontsluiting. Wel maakt het plan die ontsluiting mogelijk. Ten aanzien van de door [appellant sub 2] gevreesde ontsluiting heeft de raad uiteengezet dat deze zou kunnen worden gesitueerd aan het eindpunt van de Burgemeester van Beekstraat, richting de hoek tussen de Martinetstraat en de Lagekerk. De Burgemeester van Beekstraat is een doodlopende straat, die aan één zijde is afgesloten met paaltjes. Volgens de raad zal daarom alleen bestemmingsverkeer voor het appartementengebouw de Burgemeester van Beekstraat inrijden. Dat verkeer is niet zodanig van omvang dat het een verkeersonveilige situatie zal veroorzaken en zal de Burgemeester van Beekstraat ook niet verder inrijden dan nodig is om de inrit te bereiken, aldus de raad. Gelet op het voorgaande en op hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd, heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de door [appellant sub 2] gevreesde ontsluiting niet tot een onaanvaardbare verslechtering van de verkeersveiligheid zal leiden.

Het betoog faalt.

8. Tot slot betoogt [appellant sub 2] dat in de situatietekeningen die hem en andere omwonenden zijn voorgelegd, ten onrechte niet is aangegeven waar de inzamelplaats voor afvalstoffen zal worden gesitueerd. Hij vreest dat het op te halen afval bij hem in de straat zal worden neergezet.

8.1. Artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder f, van de planregels luidt:

"De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

(...)

f. bij deze bestemming horende voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen en waterhuishoudkundige voorzieningen."

8.2. [appellant sub 2] heeft aangevoerd dat het plan zou moeten voorzien in een aanduiding van de locatie van de inzamelplaats voor afvalstoffen. Er bestaat echter geen wettelijke verplichting in een bestemmingsplan aan te geven waar bewoners van een appartementencomplex hun huisvuil kunnen laten. Dat het plan niet voorziet in een specifieke locatie of regeling voor het inzamelen van huisvuil, maakt dat plan niet onrechtmatig. Gelet op het bepaalde in artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder f, van de planregels is het overigens mogelijk een voorziening te treffen voor het inzamelen van huisvuil, mocht dat nodig zijn.

Het betoog faalt.

Conclusie

9. De conclusie is dat aan het besluit van 11 oktober 2016 de hiervoor onder 5.3 en 6.2 geconstateerde gebreken kleven. De Afdeling zal met het oog op een spoedige beslechting van het geschil de raad opdragen om binnen 20 weken na verzending van de uitspraak deze gebreken te herstellen. De raad dient daartoe inzichtelijk te maken dat met het voorgestane dubbelgebruik voor 8 parkeerplaatsen aan de "Nota parkeernormen gemeente Deurne 2013" kan worden voldaan en dat duurzaam is verzekerd dat in de directe omgeving van het

plangebied voldoende mogelijkheden bestaan om in 8 parkeerplaatsen te voorzien, ook indien de over het dubbelgebruik gesloten overeenkomst eindigt of tussentijds wordt ontbonden. Om dit inzichtelijk te maken zou de raad ervoor kunnen kiezen zijn stelling dat het gemeentebestuur het in zijn macht heeft de benodigde voorzieningen te treffen en in stand te houden van een nadere motivering te voorzien. Voorts dient de raad voor de maximaal toegestane hoogte van de bebouwing te voorzien in een regeling die overeenstemt met hetgeen hij blijkens zijn uitlatingen ter zitting ruimtelijk aanvaardbaar vindt. Bij wijziging van het besluit hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet te worden toegepast.

10. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. draagt de raad van de gemeente Deurne op om binnen 20 weken na de verzending van deze tussenuitspraak de daarin onder 5.3 en 6.2 geconstateerde gebreken te herstellen met inachtneming van hetgeen in de tussenuitspraak onder 9 is overwogen en, voor zover nodig, een nieuw besluit te nemen;

II. draagt de raad van de gemeente Deurne op om de Afdeling de uitkomst mede te delen en een nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. G. Klapwijk, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Klapwijk
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 april 2017

726.