

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:1334
Datum uitspraak	25 april 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 september 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Vijverhof Nieuwersluis" vastgesteld.

Volledige tekst

201709955/2/R2.

Datum uitspraak: 25 april 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, hierna: de Awb) in het geding tussen:

[verzoeker] en anderen, wonend te Nieuwersluis dan wel Breukelen, gemeente Stichtse Vecht,
verzoekers,

en

de raad van de gemeente Stichtse Vecht,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 september 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Vijverhof Nieuwersluis" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [verzoeker] en anderen beroep ingesteld.

[verzoeker] en anderen hebben de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben [partij] en anderen een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

[verzoeker] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 9 april 2018, waar [verzoeker] in persoon en bijgestaan door mr. D. Korsse, advocaat te Den Haag en de raad, vertegenwoordigd door drs. J.M.E. Broeke en drs. H.G. Sleutel, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting gehoord [partij] en anderen, vertegenwoordigd door mr. C.J. Schipperus, advocaat te Wijchen.

Overwegingen

Algemeen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

2. Het plan heeft betrekking op een buitenplaats aan de Vecht. Op de buitenplaats is een landhuis aanwezig, dat is aangewezen als rijksmonument. De buitenplaats is voorheen in gebruik geweest als laboratorium. Ten behoeve van dat laboratorium zijn de nodige gebouwen opgericht, welke gebouwen nog ter plaatse aanwezig zijn.

Het plan voorziet in een hotel met 45 kamers, een restaurant met zaalfaciliteiten en een theehuis, terrassen, een woonhuis aan de Vecht en steigers in de Vecht. De bestaande laboratoriumgebouwen worden deels gesloopt en vervangen door nieuwbouw voor het hotel en deels verbouwd tot hotelkamers. Een bestaande parkeerkelder wordt in gebruik genomen ten behoeve van het hotel.

[verzoeker] en anderen zijn omwonenden van het plangebied. Zij vrezen overlast van de bij het plan mogelijk gemaakte functies, vooral op het gebied van geluid, verkeer en parkeren.

Objectiviteit onderliggende onderzoeken

3. Anders dan [verzoeker] en anderen hebben betoogd ziet de voorzieningenrechter voorshands onvoldoende grond voor het oordeel dat aan het plan geen objectief onderzoek ten grondslag ligt. De omstandigheden dat de onderzoeken zijn uitgevoerd in opdracht van de initiatiefneemsters en dat het plan is opgesteld door hetzelfde bureau dat ook de onderzoeken heeft uitgevoerd zijn hiertoe onvoldoende. [verzoeker] en anderen hebben niet met concrete gegevens onderbouwd op grond waarvan getwijfeld moet worden aan de wijze waarop de onderzoeken zijn uitgevoerd.

Het betoog faalt.

De ladder duurzame verstedelijking

4. [verzoeker] en anderen betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Naar hun mening is onvoldoende onderzoek gedaan naar de behoefte aan de bij het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling.

4.1. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is beoogd vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. Deze bepaling is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe

ontwikkelingen, maar bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van het toetsingskader van dit artikellid nadrukkelijk in de plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. Deze bepaling schrijft geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling het optimale resultaat moet beoordelen.

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro verplicht het betrokken bestuursorgaan om in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling te beschrijven. Deze verplichting geldt voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen en buiten het bestaand stedelijk gebied. Bij deze behoefte gaat het, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 11 november 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3444](#) (Rozendaal)).

Gelet op de functiewijziging waarin het plan voorziet, gaat de voorzieningenrechter er van uit dat in dit geval sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

In de plantoelichting is uiteengezet dat het plan er toe strekt een verwaarloosd en vervallen rijksmonument met een verwilderde tuin na transformatie een nieuwe functie te geven met herstel van de monumentale elementen. Naast een ruimtelijke aanpak is hiervoor een toekomstbestendig functioneel programma nodig om de herstelwerkzaamheden en het toekomstig beheer te kunnen bekostigen. De hotel- en restaurantfunctie fungeren hierbij als economische drager. In het als bijlage 2 bij de plantoelichting gevoegde onderzoeksrapport van januari 2017, gedeeltelijk geactualiseerd in september 2017, is geconcludeerd dat de locatie zeer geschikt is voor de realisatie van een hotel (45 kamers) en een restaurant in de bestaande villa en dat er in kwantitatieve én kwalitatieve zin voldoende regionale behoefte en marktruimte bestaat voor nieuw hotelaanbod conform het beschreven marktsegment, locatieprofiel, omvang, faciliteiten en doelgroepen. Verzoekers hebben de behoefte aan de voorziene ontwikkeling betwist en onder meer aangevoerd dat het rapport op onvoldoende concrete gegevens berust. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter geeft hetgeen verzoekers ten aanzien van de behoefte hebben aangevoerd onvoldoende grond voor het treffen van een voorlopige voorziening.

Het betoog faalt.

Provinciaal en gemeentelijk beleid

5. [verzoeker] en anderen betogen dat in het provinciaal en gemeentelijk beleid het behoud en herstel van cultuurhistorische waarden van de buitenplaats voorop zijn gesteld. De hotel- en horecafunctie zouden aan deze waarden ondergeschikt moeten zijn, maar daarvan is in het plan geen sprake. De in het plan genoemde maatregelen voor behoud en herstel zijn vaag en onvoldoende en de uitvoering daarvan is niet in het plan geborgd. Alleen voor de uitvoering van het inrichtingsplan is een voorwaardelijke verplichting in de planregels opgenomen. De sloop van de aanwezige laboratoriumgebouwen is in het plan niet zeker gesteld. Onduidelijk is hoe wordt omgesprongen met de bestaande monumentale waarden.

Verder zullen diverse monumentale bomen moeten worden gekapt.

5.1. Vast staat dat het inrichtingsplan door middel van een voorwaardelijke verplichting in het plan is verankerd. In het inrichtingsplan zijn enkele te treffen hoofdmaatregelen voorgeschreven. Verder is daarbij vastgelegd dat onder meer een groot aantal vaste plantenborders, hagen, heesters en bomen moet worden aangelegd dan wel geplant. De voorzieningenrechter ziet voorts nog onvoldoende aanleiding voor het oordeel dat de te treffen maatregelen niet in verhouding staan tot de bij het plan mogelijk gemaakte andere gebruiksfuncties. Verder is in het plan voldoende zeker gesteld dat de laboratoriumgebouwen, voor zover deze niet zullen worden hergebruikt, daadwerkelijk zullen worden gesloopt. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de nieuwbouw voor de hotelfunctie niet mogelijk is tenzij een deel van de laboratoriumgebouwen worden gesloopt. Voor de overige te slopen laboratoriumgebouwen geldt dat handhaving daarvan strijdig is met het inrichtingsplan. De uitvoering van het inrichtingsplan is in de planregels verzekerd door een voorwaardelijke verplichting die betrekking heeft op gebruik ten behoeve van de hotel- en restaurantfunctie. Overigens is voor de restauratie van het hoofdgebouw een vergunning nodig, waarbij de monumentale waarde van dat gebouw apart aan de orde komt. Voor deze restauratie is een provinciale subsidie toegekend. Ook is in het plan apart aandacht besteed aan de op de buitenplaats aanwezige bomen. In een bijlage bij de toelichting is een inventarisatie opgenomen van alle aanwezige monumentale bomen met een beschrijving van de kwaliteit van die bomen, te nemen maatregelen en een omschrijving van de reden voor de te treffen maatregelen. [verzoeker] en anderen hebben niet aangegeven wat onjuist is aan deze inventarisatie.

Het betoog faalt.

Evenementen

6. [verzoeker] en anderen betogen dat het plan ten onrechte het houden van evenementen toestaat zonder dat daaraan enige beperking wordt verbonden. Een en ander kan tot verregaande overlast leiden.

6.1. Artikel 1, van de planregels luidt:

"Begrippen

[...]

1.39 evenement:

één of meerdaagse voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak zoals een sportmanifestatie, herdenkingsplechtigheid, braderie, optocht (niet zijnde een betoging), (buurt)feest, muziekvoorstelling.

[...].

Artikel 10, lid 10.1, onder b, luidt: "onder een gebruik, strijdig met een bestemming, wordt niet verstaan het gebruiken of het laten gebruiken van gronden en bouwwerken ten behoeve van evenementen;

[...].

6.2. Bij het plan is aan de buitenplaats, voor zover hier van belang, de bestemming "Buitenplaats" toegekend. Voor deze bestemming geldt op grond van de planregels in hoofdzaak een cultuurhistorische en landschappelijke functie. Ten behoeve van de beoogde functies voor hotel, restaurant en theehuis zijn op de verbeelding specifieke aanduidingen met beperkende gebruiksvoorschriften vastgesteld. De planregels die behoren bij deze aanduidingen geven specifieke en beperkte mogelijkheden voor een hotel-, restaurant- en theehuisfunctie en bieden naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter op zich genomen geen mogelijkheid tot het houden van evenementen.

In artikel 10, lid 10.1, onder b, van de planregels is echter vastgelegd dat gebruik ten behoeve van evenementen zonder meer is toegelaten. De planregels stellen geen enkele beperking aan de aard, omvang of gevolgen van te organiseren evenementen op het terrein. Gelet hierop, alsmede in aanmerking genomen dat ook in de aan het plan ten grondslag liggende onderzoeken geen rekening is gehouden met het houden van evenementen, is in zoverre niet verzekerd dat het plan niet leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat van [verzoeker] en anderen. Gelet hierop slaagt het betoog.

Steigers

7. [verzoeker] en anderen betogen dat het plan ten onrechte het bouwen van steigers in de Vecht toestaat.

7.1. Uit artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder d, van de planregels vloeit voort dat een steiger met een lengte van 30 m mag worden gebouwd. Artikel 4, lid 4.2.4, van de planregels maakt aanvullend de bouw van een steiger met een lengte van 35 m mogelijk. Ter zitting is naar voren gekomen dat het de bedoeling van de raad is geweest slechts één grotere steiger met een lengte van maximaal 35 m mogelijk te maken. In de aan het plan ten grondslag liggende onderzoeken is van de bouw van één grote steiger uitgegaan. De raad heeft toegezegd dit gebrek te zullen herstellen.

Gelet hierop slaagt het betoog in zoverre.

Over het betoog van [verzoeker] dat ook de andere bij het plan voorziene steigers ten onrechte mogelijk worden gemaakt overweegt de voorzieningenrechter als volgt. Anders dan [verzoeker] en anderen hebben gesteld is onderzoek verricht naar de ecologische gevolgen van deze steigers, namelijk bij de op 20 april 2017 door BRO uitgebrachte "Quickscan flora & fauna Landgoed Vijverhof Nieuwersluis". Ook heeft de raad verklaard dat het plan op dit punt is voorgelegd aan het waterschap en dat daaruit geen problemen naar voren zijn gekomen. In het door [verzoeker] en anderen gestelde ziet de voorzieningenrechter verder voorshands geen aanleiding om te twijfelen aan de uitkomsten van de verrichte onderzoeken, voor zover die betrekking hebben op de overige bij het plan voorziene steigers, zoals voor de daaruit voortvloeiende verkeersgeneratie.

In zoverre faalt het betoog.

Verkeer

8. [verzoeker] en anderen betogen dat de verkeersaantrekkende werking van de bij het plan voorziene hotel- en restaurantfunctie is onderschat. Verder heeft de raad ten onrechte in aanmerking genomen dat er al een bestaande verkeersstroom is die hoort bij een laboratorium. Dit laboratorium bestaat al lange tijd niet meer. Ook is er geen rekening mee gehouden dat dagjesmensen zullen aanmeren bij de buitenplaats en dat er grotere vaartuigen kunnen aanmeren dan waarmee is rekening gehouden in de aan het plan ten grondslag gelegde onderzoeken. Evenmin is voldoende rekening gehouden met dagjesmensen en evenementen. De onjuiste inschatting van de verkeersaantrekkende werking klemmt te meer nu het verkeer van en naar de buitenplaats moet in- en uitvoegen op de Rijksstraatweg. In het gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan is aangegeven dat deze weg moet worden aangemerkt als een bevroren weg, zodat op die weg geen sprake mag zijn van een toename van verkeer. De bestaande uitrit naar de Rijksstraatweg is bovendien ongeschikt om al het verkeer van en naar het plangebied veilig te kunnen verwerken.

8.1. De voorzieningenrechter stelt voorop dat in het kader van de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening in de eerste plaats moet worden gezien welke gevolgen de bij het plan voorziene functies hebben voor het verkeer in de omgeving van het plangebied. In dit verband komt derhalve geen betekenis toe aan het door partijen over en weer gestelde over de verkeersstromen die hoorden bij het voormalige laboratorium.

In hetgeen [verzoeker] en anderen hebben aangevoerd ziet de voorzieningenrechter vooralsnog geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de door de raad bij de vaststelling van het plan in aanmerking genomen verkeersgeneratie bij verwezenlijking van het plan. De in het gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan neergelegde bevestiging van het verkeer over de Rijksstraatweg houdt in dat de maximale verkeersstroom voor die weg 11.000 motorvoertuigen per etmaal bedraagt. [verzoeker] en anderen hebben naar voorlopig oordeel onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de raad ten onrechte heeft aangenomen dat na verwezenlijking van het plan de verkeersstroom op de Rijksstraatweg nabij het plangebied 7.000 motorvoertuigen per etmaal zal bedragen. Voorts ziet de voorzieningenrechter in hetgeen [verzoeker] en anderen hebben gesteld vooralsnog geen grond voor het oordeel dat ter plaatse geen verkeerveilige uitrit kan worden gerealiseerd. Daarbij ziet de voorzieningenrechter, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, geen aanleiding om nader in te gaan op het in dit verband door partijen over en weer gestelde met betrekking tot de verkeersgevolgen van de tweede grote steiger en van de mogelijkheid ter plaatse evenementen te houden.

Het betoog faalt.

Parkeren

9. [verzoeker] en anderen betogen dat de ten behoeve van het plan opgestelde parkeerbalans berust op onjuiste aannames. In dit verband hebben zij gesteld dat er bij de uitgevoerde berekeningen van is uitgegaan dat 50% van de bezoekers van het restaurant en het theehuis afkomstig zal zijn vanuit het hotel. In het hotel zijn 45 kamers voorzien. Nu rekening is gehouden met een totaal bezoekersaantal van restaurant met bijbehorende zalen, theehuis en terrassen van 280 is uitgesloten dat 50% daarvan afkomstig is uit het hotel.

De voorzieningenrechter overweegt dat in de onderzoeken alleen een percentage van 50 aan

hotelgasten in het restaurant is gehanteerd voor de winterperiode, in de periode dat minder dagjesmensen het restaurant en het theehuis zullen bezoeken. Voor de zomerperiode is, zo blijkt uit het betreffende onderzoek, een percentage van 25 gehanteerd. Ook is blijkens het onderzoek gerekend met een worst case scenario, zodat de raad in redelijkheid heeft kunnen aannemen dat het werkelijk benodigde aantal parkeerplaatsen lager ligt dan bij de opstelling van het plan is berekend. Gelet hierop ziet de voorzieningenrechter voorshands niet in dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen aannemen dat het aantal bij het plan voorgeschreven parkeerplaatsen onvoldoende is.

Ook hier bestaat, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, geen aanleiding om nader in te gaan op het in dit verband over en weer gestelde met betrekking tot de gevolgen van de tweede grote steiger en van de mogelijkheid ter plaatse evenementen te houden.

Het betoog faalt.

De brochure "Bedrijven en milieuzonering" uit 2009

10. Over het betoog van [verzoeker] en anderen dat bij het opstellen van het plan te strak is vastgehouden aan de brochure "Bedrijven en milieuzonering" uit 2009 van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) wordt overwogen dat het de raad vrij staat om van die brochure gemotiveerd gebruik te maken bij de vaststelling van een bestemmingsplan. In de plantoelichting is aan de hand van het uitgevoerde akoestisch onderzoek uiteengezet dat aan stap 2 van de VNG-brochure wordt voldaan. In hetgeen [verzoeker] en anderen hebben aangevoerd ziet de voorzieningenrechter, mede gelet op de afstand tussen het plangebied en [verzoeker] en anderen, voorshands geen aanleiding voor het oordeel dat verwezenlijking van het plan onaanvaardbare gevolgen heeft voor hun woon- en leefklimaat. Ook hier bestaat, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, geen aanleiding om nader in te gaan op het in dit verband over en weer gestelde met betrekking tot de gevolgen van de tweede grote steiger en van de mogelijkheid ter plaatse evenementen te houden.

Het betoog faalt.

Financieel-economische uitvoerbaarheid

11. [verzoeker] en anderen betogen ten slotte op goede gronden dat - zoals vermeld in de plantoelichting - de omstandigheid dat voor de gemeente zelf geen kosten zijn verbonden aan de aankoop en de ontwikkeling van het landgoed de raad niet ontslaat van de verplichting de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan in de plantoelichting op te nemen. In de plantoelichting is verder vermeld dat de initiatiefneemster over voldoende middelen beschikt om de planontwikkeling te kunnen bekostigen en dat de opbrengsten, zowel financieel als anderszins voor haar opwegen tegen de verwachte kosten. Naar aanleiding van de zienswijze van [verzoeker] en anderen heeft de raad gesteld dat het initiatief uitvoerig is doorgerekend door Thermis Company, en is aangescherpt en beoordeeld door Horeca Advies, welke adviezen daarna met de gemeente zijn besproken en getoetst. Bedoelde stukken en/of gespreksverslagen zijn niet overgelegd. De raad heeft ter zitting verklaard dat de gemeente niet dan wel niet meer over deze stukken beschikt. [verzoeker] en anderen hebben een in hun opdracht door onderzoeksbureau Van Spronsen&Partners Horeca Advies opgesteld onderzoeksrapport "Beoordeling Bedrijfseconomische haalbaarheid Hotel-restaurant te

Nieuwersluis" van 6 juli 2017 ingebracht, waarin wordt geconcludeerd dat geen sprake is van een bedrijfseconomisch haalbare exploitatie. Gelet hierop bestaat voorsnog onvoldoende duidelijkheid over de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan. Het betoog slaagt en er bestaat aanleiding de navolgende voorlopige voorziening te treffen.

Slotoverwegingen en proceskosten

12. Gelet op het vorenstaande ziet de voorzieningenrechter aanleiding de hierna te melden voorlopige voorziening te treffen.

13. De raad van de gemeente Stichtse Vecht dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van de raad van de gemeente Stichtse Vecht van 26 september 2017, waarbij het bestemmingsplan "Vijverhof Nieuwersluis" is vastgesteld;

II. veroordeelt de raad van de gemeente Stichtse Vecht tot vergoeding van bij [verzoeker] en anderen in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

III. gelast dat de raad van de gemeente Stichtse Vecht aan [verzoeker] en anderen het door hen voor de behandeling van het verzoek betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. R.E.A. Matulewicz, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Matulewicz
voorzieningenrechter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 april 2018

45.