

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AM5356
Datum uitspraak	29 oktober 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 november 2001 heeft de gemeenteraad van Doesburg, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 29 november 2001, het bestemmingsplan "Partiële herziening bestemmingsplan Binnenstad, Korte Koepoortstraat" vastgesteld.

Volledige tekst

200204747/1.

Datum uitspraak: 29 oktober 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellante sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 november 2001 heeft de gemeenteraad van Doesburg, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 29 november 2001, het bestemmingsplan "Partiële herziening bestemmingsplan Binnenstad, Korte Koepoortstraat" vastgesteld.

Bij besluit van 2 juli 2002, kenmerk RE2001.122195, heeft verweerder beslist over de goedkeuring van dit plan.

Tegen dit besluit hebben appellanten sub 1 bij brief van 28 augustus 2002, bij de Raad van State ingekomen op 30 augustus 2002, appellante sub 2 bij brief van 12 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 13 september 2002, en appellant sub 3 bij brief van 11 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 16 september 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 28 november 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 18 maart 2003. Partijen zijn in de gelegenheid

gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 augustus 2003, waar appellanten sub 1, appellante sub 2, appellant sub 3, allen in persoon aanwezig, en verweerder, vertegenwoordigd door J. Zegveld, ambtenaar der provincie, zijn verschenen. Voorts is gehoord de gemeenteraad van Doesburg, vertegenwoordigd door mr. D.J. Lokhorst en drs. A.J.A. Putker, beiden ambtenaar der gemeente, en [belanghebbende].

2. Overwegingen

2.1. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om – in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen – te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

2.2. Het plan voorziet in de bouw van twee woningen, garageboxen en/of stallingsruimten en een verkoopruimte op de hoek Korte Koepoortstraat, Ph. Gastelaarstraat en Koetsveldstraat te Doesburg.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het plan goedgekeurd.

2.3. Appellanten kunnen zich niet met het bestreden besluit verenigen en stellen dat verweerder het plan ten onrechte heeft goedgekeurd.

Appellanten sub 1 en appellant sub 3 zijn van mening dat het bestemmingsplan “Binnenstad Doesburg” zich tegen de bij dit plan vastgestelde bestemmingsregeling verzet.

Voorts zijn deze appellanten van mening dat de in het plan voorziene bebouwing een onaanvaardbare inbreuk maakt op het beschermd stadsgezicht. In dit verband hebben appellanten gewezen op het advies van de Provinciale Planologische Commissie (hierna te noemen: PPC) en zijn zij van mening dat dit ten onrechte niet is gevolgd, aangezien dit advies meer recht zou doen aan het herstel van het historische beeld ter plaatse.

Verder is appellant sub 3 van mening dat de in het plan voorziene bebouwing, gelet op de toegestane bouwhoogte alsmede het verdwijnen van de bestemming “Tuin of open erf, zonder bijgebouwen” geen recht doet aan het herstel van het historische beeld van de straatwand.

Appellante sub 2 vreest dat de in het plan voorziene bebouwing zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van haar privacy en woongenot doordat inkijk van het te bouwen dakterras mogelijk wordt en de bebouwing de lichtinval zal beperken. Ook deze appellante meent dat de voorziene nieuwbouw niet past bij de omringende kleinstedelijke laagbouw.

Appellant sub 3 is eveneens bevreesd dat de voorziene bebouwing onevenredig afbreuk zal

doen aan zijn woongenot, in de zin van privacy, inval van (zon-)licht en uitzicht vanuit zijn woning.

Tevens heeft appellant sub 3 aangevoerd dat het plan zal leiden tot verkeersonveilige situaties.

2.4. De gemeenteraad heeft zich op het standpunt gesteld dat het plan beoogt de stedenbouwkundige situatie te verbeteren en daarmee het historische beeld ter plaatse zo veel mogelijk te herstellen.

De thans aanwezige voormalige autoshowroom, werkplaats en 14 garageboxen doen volgens hem in ernstige mate afbreuk aan het straatbeeld, de leefbaarheid en de verkeersveiligheid en passen niet in deze historische binnenstad. De nieuwe bebouwing is weliswaar volumineuzer dan de huidige gebouwen, maar herstelt op verantwoorde wijze een historische straatwand. Daarbij wordt tevens rekening gehouden met het verschil in de oorspronkelijke stedenbouwkundige karakteristiek tussen de Ph. Gastelaarstraat, de Korte Koepoortstraat en de Koetsveldstraat, aldus de gemeenteraad.

2.5. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft het plan goedgekeurd.

Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat zich in het verleden op de desbetreffende locatie een in stedenbouwkundig opzicht zeer ongewenste ontwikkeling heeft voorgedaan. De nu aanwezige bouwvallige garageboxen en de autoshowroom met werkplaats doen naar de mening van verweerder op geen enkele wijze recht aan de bijzondere kwaliteiten van de binnenstad van Doesburg. Het thans ontwikkelde plan biedt een unieke kans om weer aansluiting te krijgen bij de oorspronkelijke situatie, waardoor het historische beeld ter plaatse zo veel mogelijk kan worden hersteld, aldus verweerder.

Met de gemeenteraad is verweerder van mening dat vrijkomende ruimte in een binnenstad een schaars goed is en dat bij de invulling hiervan dient te worden gekozen voor de meest redelijke en uit stedenbouwkundig oogpunt meest aanvaardbare oplossing. Verweerder is van oordeel dat het voorliggende bestemmingsplan en het daarop ontwikkelde bouwplan hieraan voldoen.

Met betrekking tot het woongenot van appellante sub 2 en appellant sub 3 heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat de woonsituatie van deze appellanten zal wijzigen, maar dat deze, mede in aanmerking genomen de ligging in de historische binnenstad, aanvaardbaar zal blijven.

2.6. Op basis van het bestemmingsplan "Binnenstad Doesburg" waren aan de in geding zijnde gronden de bestemmingen "Garageboxen en/of stallingsruimte", "Verkoopruimten en horecabedrijven" en "Tuin of open erf, zonder bijgebouwen" toegekend. Bij de thans voorliggende planherziening zijn aan de gronden de bestemmingen "Garageboxen en/of stallingsruimte", "Verkoopruimten", "Woningen" en "Tuin of open erf, zonder bijgebouwen" toegekend ten einde de beoogde bebouwing mogelijk te maken. Hiertoe is de plankaart voor de desbetreffende gronden gewijzigd, zijn de bebouwingsgrenzen gewijzigd en zijn de artikelen 11 en 16 van de planvoorschriften betreffende de bestemmingen "Verkoopruimten" en "Garageboxen en/of stallingsruimten" gewijzigd vastgesteld.

De Afdeling overweegt dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De gemeenteraad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en voorschriften voor gronden

vaststellen. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan een uitzondering had moeten worden gemaakt op dit uitgangspunt.

2.7. De gronden waarop de partiële herziening betrekking heeft, liggen in de historische binnenstad van Doesburg, die in 1974 tot beschermd stadsgezicht in de zin van de Monumentenwet is aangewezen. Aan deze aanwijzing ligt de overweging ten grondslag dat Doesburg aan de historisch gegroeide structuur, het stratenbeloop, het beeld van de stedelijke ruimten en de daar aanwezige architectuur, de omgeving van de Martinikerk en het stedelijke silhouet, een grote cultuurhistorische betekenis ontleent. Om deze reden levert het gebied een beeld op dat van algemeen belang is vanwege de schoonheid en de ruimtelijke structurele samenhang.

In de toelichting bij de aanwijzing tot beschermd stadsgezicht is vermeld, dat de aanwijzing voornamelijk is gericht op de bescherming van de ruimtelijke structuur van de oude binnenstad zoals deze zich tot in de 19e eeuw heeft ontwikkeld en de 150 monumenten die de stad bevat. De Korte Koepoortstraat is gesitueerd binnen de zogenoemde Zone A, welke zonering eveneens in het bestemmingsplan "Binnenstad Doesburg" is overgenomen.

Blijkens de toelichting is dit gedeelte van de binnenstad van Doesburg stedenbouwkundig nog erg gaaf en bevat dit tevens de meeste monumenten. Zone A bestaat uit hoofdstraten, de Koepoortstraat en de Ph. Gastelaarstraat, met monumentale grote herenhuizen, en enkele kleinere straten, waaronder de Heiligengeeststeeg, de Koetsveldstraat en de Windmolenstraat, met zogeheten koetshuizen. Dit zijn lage, kleine voormalige arbeiderswoningen of voormalige stallingen voor koetsen langs smalle straatjes. De Korte Koepoortstraat vormt een overgang tussen de hoge en de lage bebouwing.

Ten aanzien van het gebied rond de Koepoortstraat en de kerk is in de aanwijzing gesteld dat het gebied van een zo uitzonderlijke waarde is dat elk herstel of elke verandering met de grootste zorgvuldigheid zal moeten worden overwogen en uitgevoerd.

Voorts is in de aanwijzing gesteld dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan met beschermende maatregelen, die echter geen bevrozing beogen, de in de aanwijzing omschreven historische structuur en bebouwing zo veel mogelijk gehandhaafd dienen te blijven. In een op te stellen bestemmingsplan dient bijzondere aandacht besteed te worden aan:

- a. de schaal van de bebouwing, uit te drukken in perceelsbreedte, goothoogte, nokrichting en gebruik van materialen;
- b. het volgen van de bestaande rooilijnen en
- c. de profilering van de openbare ruimten en de in deze ruimten te gebruiken materialen en te handhaven of aan te brengen beplantingen.

2.8. De Afdeling is, gelet op de stukken waaronder het deskundigenbericht van 18 maart 2003, van oordeel dat de beoogde bouwlocatie als een beeldbepalende plek dient te worden aangemerkt.

Verder blijkt uit de kaart behorende bij de aanwijzing waarop de architectonische kwaliteit van de diverse panden is aangegeven, dat de huidige bebouwing als een "indifferent pand" dient te worden aangemerkt.

2.9. Uit de stukken blijkt dat de herziening van het plan is afgestemd op een door [belanghebbende] opgesteld bouwplan. Dit bouwplan voorziet in de bouw van twee woningen, vier garageboxen en/of stallingsruimten en een verkoopruimte op de hoek Korte

Koepoortstraat, Ph. Gastelaarstraat en Koetsveldstraat.

2.10. De PPC heeft ten aanzien van de herziening van het bestemmingsplan geadviseerd gedeeltelijk goedkeuring aan het plan te onthouden. Deze commissie is van mening dat het plan de mogelijkheid biedt tot nieuwbouw die niet overeenkomt met de stedenbouwkundige uitgangspunten voor de historische binnenstad. Hierbij heeft de commissie zich op het standpunt gesteld dat alleen de bebouwing aan de zijde van de Koepoortstraat en de Heilige Geeststeeg zwaarder van omvang en hoger van afmetingen kunnen zijn en dat het overige deel van het plangebied slechts bebouwing zou kunnen bevatten in één bouwlaag. Daarmee wordt aan de hoofdstructuur van de bebouwing recht gedaan, aldus de PPC.

2.11. De Afdeling stelt voorop dat thans uitsluitend het besluit tot goedkeuring van de partiële planherziening ter beoordeling voorligt.

Ingevolge artikel 1 van de planvoorschriften zijn de voorschriften deel uitmakende van het bestemmingsplan van de gemeente Doesburg "Binnenstad Doesburg", vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad van

28 oktober 1976 en goedgekeurd door verweerder bij besluit van 29 maart 1978 van toepassing op dit bestemmingsplan, met dien verstande dat de artikelen 11 en 16 gewijzigd zijn vastgesteld.

Blijkens de aanduiding op de plankaart is voor een deel van de gronden met de bestemming "Woningen", welke bestemming in het voorliggende plan is toegevoegd, een maximale goothoogte van de bebouwing aangegeven van 7 meter.

Voorts is blijkens de plankaart aan een deel van de gronden de bestemming "Verkoopruimten" toegekend, welke op de eerste bouwlaag kan worden gerealiseerd. Verder zijn de tweede bouwlaag en de kapverdieping van deze gronden bestemd voor "Woningen". De gronden achter de bebouwing zijn bestemd tot "Tuin of open erf, zonder bijgebouwen".

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Binnenstad Doesburg" geldt voor een begane grond van in "Zone A" gelegen bebouwing een maximale hoogte van 4,50 meter.

Op grond van het tweede lid van dit artikel geldt voor een verdieping een maximale hoogte van 3,50 meter. Tevens is gelet op artikel 3, derde lid, een borstwering mogelijk van maximaal 1,50 meter.

Ingevolge artikel 4, zesde lid, van de planvoorschriften, mag de totale goothoogte van de in de artikelen 7 tot en met 12 van deze voorschriften genoemde gebouwen met inachtneming van het bepaalde in artikel 3 van deze voorschriften ten hoogste het totaal bedragen van de optelling van de toegestane hoogten van de begane grond, de verdiepingen en (eventueel) de borstwering van de ruimte in de kap, vermeerderd met 0,50 meter ten behoeve van het verschil tussen het peil van de begane grondvloer en het maaiveld.

Gelet op vorenomschreven voorschriften is voor een deel van de bebouwing een maximale goothoogte mogelijk van 10 meter.

Op grond van het bij de planherziening gewijzigd vastgestelde artikel 16 van de planvoorschriften is de maximum goothoogte van de bebouwing op de gronden met de bestemming "Garageboxen en/of stallingsruimte" vastgesteld op 5,50 meter.

Voorts stelt de Afdeling vast dat in het plan geen voorschriften zijn opgenomen met

betrekking tot de maximale nokhoogte.

Van de zijde van de gemeenteraad is gesteld dat op basis van de bouwverordening van de gemeente Doesburg een maximale nokhoogte van 15 meter mogelijk is.

2.12. De Afdeling stelt vast dat de voorliggende partiële herziening weliswaar een volumineuzere bebouwing mogelijk maakt dan de thans aanwezige bebouwing, doch dat op basis van het bestemmingsplan "Binnenstad" alsmede de bouwverordening van de gemeente Doesburg reeds een maximale nokhoogte van 15 meter was toegestaan.

Verder is niet in geding dat de thans aanwezige bebouwing in negatieve zin afwijkt van de architectonische kwaliteit van de andere bebouwing in de zogenoemde Zone A.

In verband hiermede alsmede gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan een kans biedt om aansluiting te krijgen bij de oorspronkelijke situatie, waardoor het historische beeld ter plaatse zo veel mogelijk kan worden hersteld.

De Afdeling neemt hierbij tevens in aanmerking dat blijkens de aanwijzing van het gebied tot beschermd stadsgezicht is aangegeven dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan met beschermende maatregelen weliswaar de in de aanwijzing omschreven historische structuur en bebouwing zo veel mogelijk gehandhaafd dienen te blijven, maar dat niet beoogd wordt de bestaande situatie te bevriezen.

2.13. Voor zover appellanten hebben aangevoerd dat ten onrechte het advies van de PPC niet is gevolgd, overweegt de Afdeling dat ter zake van het beslissen over de goedkeuring van een bestemmingsplan het desbetreffende college van gedeputeerde staten bevoegd is. De adviezen van de PPC binden verweerder niet. Verweerder heeft in zijn besluit gemotiveerd aangegeven waarom hij, anders dan de PPC, het plan niet in strijd acht met een goede ruimtelijke ordening.

2.14. Met betrekking tot de bezwaren van appellante sub 2 en appellant sub 3 ten aanzien van de aantasting van hun privacy, beperking van hun woongenot en beperking van de lichtinval heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat het wonen in een (historische) binnenstad naast vele voordelen ook beperkingen met zich brengt voor wat betreft uitzicht en zon- en lichttoetreding. Verweerder is van mening dat het behoud van de ruimtelijke structuur dat met dit plan wordt gediend, dient te worden afgewogen tegen de consequenties daarvan voor de omliggende woningen. Bij deze beoordeling hanteert verweerder als uitgangspunt het handhaven van een aanvaardbaar woonmilieu en niet het handhaven van het bestaande uitzicht.

Verweerder is ten aanzien van appellante sub 2 en appellant sub 3 van mening dat hun woonsituatie ten gevolge van het plan beslist zal wijzigen, maar dat een aanvaardbare woonsituatie gehandhaafd blijft.

2.14.1. De Afdeling is van oordeel dat verweerder bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid als uitgangspunt heeft kunnen nemen de handhaving van een aanvaardbaar woonmilieu voor de omwonenden.

De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat sprake is van een binnenstedelijke situatie, waarin bewoners rekening moeten houden met enige beperkingen in het woongenot, zoals vermindering van uitzicht, inijk en schaduwwerking.

Op grond van de stukken, waaronder het deskundigenbericht, blijkt dat het uitzicht van appellante sub 2 aan de achterzijde van haar woning ten gevolge van het plan zal worden

beperkt en dat ten gevolge van het plan inkijk op de achterzijde van haar woning mogelijk zal worden. Overigens is ter zitting van de zijde van [belanghebbende] toegezegd dat het hek op het voorziene dakterras zodanig zal worden geplaatst dat direct zicht op de achtertuin en de eerste verdieping van de woning van appellante sub 2 niet mogelijk zal zijn.

Voorts blijkt uit het deskundigenbericht dat deze appellante enige hinder vanwege schaduwwerking in haar achtertuin ten gevolge van de in het plan voorziene garageboxen zal ondervinden.

Uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht, blijkt dat het uitzicht van appellant sub 3 op de toren van de Martinikerk ten gevolge van het plan zal verdwijnen en dat zijn uitzicht op de bebouwing van de Ph. Gastelaarstraat en de Koetsveldstraat zal verminderen. Op acht meter afstand van de voorgevel van de woning van appellant kan de nieuwbouw worden gerealiseerd, waardoor inkijk aan de voorzijde van de woning van appellant mogelijk is.

Verder blijkt uit het deskundigenbericht dat appellant ten gevolge van het plan enige hinder vanwege schaduwwerking aan de voorzijde van zijn woning zal ondervinden.

De Afdeling is met verweerder van oordeel dat de woonsituatie van deze appellanten ten gevolge van het plan zal wijzigen, doch dat, gelet op de stedelijke omgeving, geen sprake is van een onaanvaardbare aantasting van de woonsituatie van appellanten.

2.15. Met betrekking tot hetgeen appellant sub 3 ten aanzien van de verkeersveiligheid in verband met de in het plan voorziene drie garages heeft aangevoerd, heeft verweerder zich in navolging van de gemeenteraad op het standpunt gesteld, dat geen sprake zal zijn van een verkeersonveilige situatie. Hierbij heeft verweerder er op gewezen dat in het kader van de wegenverkeerswetgeving maatregelen getroffen kunnen worden.

2.15.1. Uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht, blijkt dat in de huidige situatie drie garageboxen met hun uitritten aan de Koetsveldstraat zijn gesitueerd, hetgeen met het voorliggende plan niet wordt gewijzigd.

Blijkens het deskundigenbericht betreft de hoek Korte Koeveldstraat – Koetsveldstraat een kruising van twee woonstraten, welke door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening worden gekwalificeerd als typische smalle binnenstadstraatjes zonder trottoir, die veel te vinden zijn in historische steden.

Uit de gemeentelijke verkeersongevallenregistratie blijkt dat zich in de huidige situatie ter plaatse geen vermeldenswaardige ongevallen hebben voorgedaan.

Voor het oordeel dat sprake is van een verkeersonveilige situatie bieden de stukken geen aanknopingspunt.

Nu het plan in zoverre geen wijzigingen met zich brengt en appellant ook ter zitting overigens niet aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van een verkeersonveilige situatie ter plaatse, heeft verweerder geen aanleiding behoeven te zien deswege goedkeuring aan het plan te onthouden.

2.16. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder terecht goedkeuring heeft verleend aan het plan.

De beroepen zijn ongegrond.

2.17. Voor een proceskostenveroordeling is geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. Cleton, Voorzitter, en mr. M. Oosting en
mr. H.P.J.A.M. Hennekens, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.L.M. Steinebach-de Wit,
ambtenaar van Staat.

w.g. Cleton w.g. Steinebach-de Wit
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 oktober 2003

328.