

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:3845
Datum uitspraak	13 augustus 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 oktober 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Hengelo aan The Padellers een omgevingsvergunning verleend voor het ombouwen van tennisvelden naar zes padelbanen aan de Nico Maasstraat 8 in Hengelo. De omgevingsvergunning maakt de aanleg van zes padelbanen mogelijk op het perceel Nico Maasstraat 8 in Hengelo (hierna: het perceel). Op het perceel lagen voorheen acht tennisbanen. De omgevingsvergunning is verleend voor de bouw van de wanden van de banen, een geluidswand, een uitbreiding van het hoofdgebouw en lichtmasten. Aan de oostkant van de padelbanen staat een gebouw dat in gebruik is voor de trampolinehal van JumpXL.

Volledige tekst

202400790/1/R3.

Datum uitspraak: 13 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

[appellant] en anderen, allen wonend in Hengelo,
appellanten,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel (hierna: de rechtbank) van 21 december 2023, zoals gewijzigd bij hersteluitspraak van 1 februari 2024, in zaken nrs. 23/923 en 23/896 in het geding tussen:

[appellant] en anderen

en

het college van burgemeester en wethouders van Hengelo.

Procesverloop

Bij besluit van 28 oktober 2022 heeft het college aan The Padellers een omgevingsvergunning verleend voor het ombouwen van tennisvelden naar zes padelbanen aan de Nico Maasstraat 8 in Hengelo.

Bij besluit van 27 februari 2023 heeft het college het door [appellant] en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 31 mei 2023 heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld om binnen zes weken na verzending van de tussenuitspraak de door de rechtbank geconstateerde gebreken in het besluit van 27 februari 2023 te herstellen.

Bij besluit van 27 juli 2023 heeft het college een nieuw besluit op bezwaar genomen (hierna: het herstelbesluit).

Bij uitspraak van 21 december 2023 heeft de rechtbank het door [appellant] en anderen tegen het besluit op bezwaar ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 27 februari 2023 vernietigd voor zover het de gebreken betreft die de rechtbank in de tussenuitspraak heeft geconstateerd. De rechtbank heeft het beroep tegen het herstelbesluit ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 1 februari 2024 heeft de rechtbank de uitspraak van 21 december 2023 hersteld (hierna: de hersteluitspraak) door het college alsnog in de proceskosten van [appellant] en anderen te veroordelen.

Tegen deze uitspraken hebben [appellant] en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college en The Padellers hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 19 februari 2025, waar het college, vertegenwoordigd door mr. M.S. van Dijk en S.W.A. Prinsen, is verschenen. Ook is op zitting The Padellers, vertegenwoordigd door mr. J.J. van Doleweerd, advocaat te Amersfoort, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 9 maart 2022. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

De omgevingsvergunning

2. De omgevingsvergunning maakt de aanleg van zes padelbanen mogelijk op het perceel

Nico Maasstraat 8 in Hengelo (hierna: het perceel). Op het perceel lagen voorheen acht tennisbanen. De omgevingsvergunning is verleend voor de bouw van de wanden van de banen, een geluidswand, een uitbreiding van het hoofdgebouw en lichtmasten. Aan de oostkant van de padelbanen staat een gebouw dat in gebruik is voor de trampolinehal van JumpXL.

Appellanten

3. [appellant] en anderen wonen op de Nico Maasstraat en Schneiderstraat in Hengelo. De kortste afstand tussen hun percelen en de voorziene padelbanen is ongeveer 70 tot 110 m. De kortste afstand tussen hun percelen en het bij de padelbanen voorziene parkeerterrein is ongeveer 35 tot 75 m. Zij hebben bezwaren tegen de padelbanen en het parkeerterrein, omdat deze volgens hen een nadelige invloed hebben op hun woon- en leefklimaat.

De tussenuitspraak

4. In de tussenuitspraak oordeelt de rechtbank dat de padelbanen binnen de bestemming "Sport" passen, die in het bestemmingsplan "Woolder Es 2012" op het perceel geldt. De rechtbank oordeelt verder dat de voorziene parkeerplaatsen niet in strijd zijn met de geldende bestemming "Sport", omdat deze ondergeschikt zijn aan de hoofdbestemming.

Daarnaast overweegt de rechtbank dat een parkeerruimte is voorzien van totaal 124 parkeerplaatsen, en dat dat aantal ruimschoots in de parkeerbehoefte voorziet. De rechtbank overweegt echter dat het college heeft aangegeven dat de breedte van de rijbaan, tussen de parkeervakken (te) krap is. De rechtbank oordeelt dat het besluit op bezwaar daarom niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. De rechtbank heeft het college de gelegenheid gegeven om dit gebrek te herstellen. Een ander gebrek dat in die uitspraak een rol speelde, is in hoger beroep niet meer van belang.

Het herstelbesluit

5. Gelet op de tussenuitspraak heeft het college het herstelbesluit genomen. In het herstelbesluit heeft het college, voor zover hier van belang, aan de omgevingsvergunning het voorschrift verbonden om de parkeervoorziening aan te leggen in overeenstemming met het gewijzigde parkeerplan dat als bijlage bij het herstelbesluit is opgenomen. In dit gewijzigde parkeerplan is voorzien in 115 parkeerplaatsen.

De einduitspraak

6. In de einduitspraak vernietigt de rechtbank het besluit op bezwaar, voor zover het de geconstateerde gebreken uit de tussenuitspraak betreft. Verder oordeelt de rechtbank dat de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken zijn hersteld. Voor zover hier van belang overweegt de rechtbank daarover dat door de nadere verplichting en verwijzing naar het gewijzigde parkeerplan in de omgevingsvergunning op te nemen, een parkeerplan met 115 parkeerplaatsen aangelegd zal worden met een rijbaan die aan de normen voldoet. Daarbij voorziet dit parkeerplan in ruim voldoende parkeerplaatsen om de berekende minimale parkeerbehoefte van 83 parkeerplaatsen op te vangen. De rechtbank overweegt dat voor een proceskostenvergoeding geen aanleiding bestaat.

7. In de hersteluitspraak veroordeelt de rechtbank het college alsnog in de proceskosten van [appellant] en anderen, die bestaan uit de reiskosten van [appellant] en anderen van € 53,00. De rechtbank veroordeelt het college niet in de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, omdat niet is gebleken dat de gemachtigde, [persoon], beroepsmatig rechtsbijstand heeft verleend.

Zijn padelbanen een balsport in de zin van het bestemmingsplan?

8. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank in de tussenuitspraak had moeten oordelen dat padel niet is aan te merken als een balsport in de zin van artikel 9.1 van de planregels van het bestemmingsplan. [appellant] en anderen voeren daarbij aan dat een planregel moet worden uitgelegd in het licht van de betekenis die een regel had ten tijde van de totstandkoming van die regel. Aangezien op het moment dat het plan werd vastgesteld padel niet in beeld was als balsport, kan padel daarom niet onder de definitie van balsport in de zin van dit bestemmingsplan vallen. [appellant] en anderen betogen dat de padelbanen daarom niet passend zijn op het perceel met de bestemming "Sport".

8.1. Op het perceel gold op het moment dat het besluit op bezwaar werd genomen, onder meer het bestemmingsplan "Woolder Es 2012" (hierna: het bestemmingsplan). Het perceel heeft de bestemming "Sport".

8.2. Artikel 9.1, aanhef en onder a, b en e, van de planregels van het bestemmingsplan luidt als volgt:

9.1 Bestemmingsomschrijving

"De voor 'Sport' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. sportterreinen uitsluitend ten behoeve van balsporten;
- b. gebouwen ten behoeve van de bestemming sport, met de daarbijbehorende voorzieningen, zoals een kantine;

met tevens ondergeschikt:

(...)

- e. parkeervoorzieningen;"

8.3. Voor het antwoord op de vraag of een bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming(en) en aanduiding(en) en de daarbij behorende regels bepalend. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Als die op zichzelf niet duidelijk is en ook niet in samenhang met de andere planregels (systematiek), dan komt betekenis toe aan de niet bindende plantoelichting. Die plantoelichting kan namelijk meer inzicht geven in de bedoeling van de planwetgever.

8.4. Artikel 9.1 van de planregels bepaalt dat op de gronden van het perceel balsporten op sportterreinen zijn toegestaan. Zoals in de tussenuitspraak is overwogen staat niet ter discussie dat het bij padel om een balsport gaat, gespeeld met padelrackets en een bal. De bewoording van artikel 9.1, aanhef en onder a, van de planregels, zijn hier daarom duidelijk. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien om de bedoeling van de planwetgever bij haar beoordeling te betrekken en heeft terecht geoordeeld dat padel is aan te merken als een balsport in de zin van de planregels.

Het betoog slaagt niet.

Zijn de parkeerplaatsen ondergeschikt aan de hoofdbestemming "Sport"?

9. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank in de tussenuitspraak had moeten oordelen dat de parkeervoorziening die aangelegd moet worden niet is toegestaan binnen de bestemming "Sport". Zij voeren daarover aan dat parkeerplaatsen alleen zijn toegestaan als

deze ondergeschikt zijn aan een sportterrein voor balsporten. [appellant] en anderen stellen dat de parkeerplaatsen voor het grootste deel zijn opgenomen om de parkeerbehoefte op te vangen van de naastgelegen trampolinehal Jump XL. Aangezien de trampolinehal niet als sportterrein ten behoeve van een balsport is aan te merken, zijn deze parkeerplaatsen niet ondergeschikt aan de balsport, zo betogen [appellant] en anderen. De rechtbank had daarom volgens [appellant] en anderen moeten oordelen dat de parkeerplaatsen in strijd zijn met het bestemmingsplan, waardoor had moeten worden onderzocht of daarvoor een omgevingsvergunning voor de afwijking van het bestemmingsplan kon worden verleend.

9.1. The Padellers heeft zich op het standpunt gesteld dat deze beroepsgrond niet kan slagen omdat het aanleggen van de parkeerplaatsen geen onderdeel uitmaakt van de aanvraag of van het bestreden besluit. Omdat in een voorschrift dat aan de vergunning is verbonden de aanleg van de parkeerplaatsen voorgeschreven is, kan de Afdeling The Padellers niet volgen in dit standpunt.

In de omgevingsvergunning is echter geen vergunning verleend voor de parkeerplaatsen zelf, waardoor op dit punt niet getoetst is of de parkeerplaatsen passen binnen het bestemmingsplan. Bij het opnemen van het voorschrift over de parkeervoorziening is het college ervan uitgegaan dat deze parkeerplaatsen aangelegd kunnen worden, omdat deze zijn toegestaan binnen de bestemming "Sport". De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant] en anderen daarom zo dat zij betogen dat de rechtbank had moeten oordelen dat het college er bij het verlenen van de omgevingsvergunning ten onrechte van is uitgegaan dat de parkeerplaatsen kunnen worden aangelegd ervan uitgaande dat zij in overeenstemming zullen zijn met het bestemmingsplan.

9.2. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak geoordeeld dat de parkeerplaatsen ondergeschikt zijn aan de bestemming "Sport". Daarvoor overweegt de rechtbank dat daarvan sprake is als de aan te leggen parkeerplaatsen zullen worden gebruikt ten dienste van de sportbestemming en deze nodig zijn om het bouwplan mogelijk te maken. En dat laatste is hier aan de orde. Dit geldt volgens de rechtbank te meer nu uit de planregels niet kan worden afgeleid dat een parkeervoorziening uitsluitend ten dienste zou moeten staan van de op hetzelfde perceel aanwezige bebouwing.

9.3. Artikel 9.1 van de planregels bepaalt dat binnen het bestemmingsvlak met de bestemming "Sport", sportterreinen ten behoeve van balsporten en gebouwen ten behoeve van de bestemming sport zijn toegestaan. Binnen deze bestemming zijn parkeervoorzieningen toegestaan als zij ondergeschikt zijn. De Afdeling kan de rechtbank daarom volgen in haar overweging dat de parkeervoorziening niet uitsluitend ten dienste hoeft te staan van de op het perceel aanwezige bebouwing. De parkeerplaatsen zijn namelijk ook toegestaan als zij ondergeschikt zijn aan een sportterrein ten behoeve van een andere balsport.

De Afdeling ziet zich daarom voor de vraag gesteld of het college terecht heeft aangenomen dat de parkeerplaatsen die op de bestemming "Sport" zijn voorgeschreven ondergeschikt zullen zijn aan een sportterrein ten behoeve van balsporten en/of een gebouw ten behoeve van de bestemming sport.

9.4. Uit het advies van de bezwaarschriftencommissie, waarnaar de beslissing op bezwaar voor de motivering verwijst, blijkt dat door de parkeervoorziening volgens het college voldaan wordt aan de eis uit artikel 2 van het bestemmingsplan "Parapluplan parkeren Hengelo". Met de parkeervoorziening wordt volgens het college namelijk voorzien in voldoende parkeerplaatsen voor zowel de parkeerbehoefte van de padelbanen van 15 parkeerplaatsen,

als van JumpXL van 68 parkeerplaatsen. Door het herstelbesluit is aan de omgevingsvergunning het voorschrift verbonden dat een parkeervoorziening van 115 parkeerplaatsen moet worden aangelegd. Naast voldoende parkeerplaatsen voor de behoefte van de padelbanen en JumpXL ontstaat hiermee een overschot van 32 parkeerplaatsen.

9.5. Op het terrein waarop de bestemming "Sport" in het bestemmingsplan is opgenomen liggen de gronden voor de padelbanen. Daarnaast staan op dit terrein het gebouw van JumpXL en gronden die onderdeel uitmaken van de parkeervoorziening.

Zoals onder 8.4 is overwogen zijn de gronden voor de padelbanen aan te merken als een sportterrein ten behoeve van een balsport. Voor JumpXL is de volgende situatie relevant. Op 11 september 2017 heeft het college een omgevingsvergunning verleend om de in het gebouw gelegen tennishal te verbouwen naar een trampolinehal. Daarbij heeft het college een omgevingsvergunning verleend om van het bestemmingsplan af te wijken, omdat de trampolinehal niet was aan te merken als één van de onder a en b genoemde functies uit artikel 9.1 van de planregels. Het college heeft op zitting bevestigd dat de trampolinehal volgens hem niet past is in de sportbestemming. De trampolinehal is inmiddels ook in werking.

Alles bij elkaar zullen de zes padelbanen dus de enige functies zijn die volgens het college passen binnen de onder a en b omschreven activiteiten uit artikel 9.1 van de planregels. De Afdeling zal hieronder daarom ingaan op de vraag of de op de bestemming "Sport" voorgeschreven parkeerplaatsen ondergeschikt zullen zijn aan deze zes padelbanen.

9.6. De voorgeschreven parkeervoorziening bestaat uit 115 parkeerplaatsen. De Afdeling stelt vast dat 29 van deze parkeerplaatsen zijn ingetekend op gronden ten zuiden van JumpXL waarop geen bestemming "Sport" is opgenomen. De Afdeling laat deze 29 parkeerplaatsen verder buiten beschouwing omdat daarvoor niet vereist is dat deze ondergeschikt zijn aan de toegestane hoofdactiviteiten binnen de bestemming "Sport".

9.7. Naar het oordeel van de Afdeling zullen de overige 86 parkeerplaatsen gelet op de omstandigheden niet ondergeschikt zijn aan de zes padelbanen. Voor de padelbanen is een parkeerbehoefte berekend van 15 parkeerplaatsen, terwijl er bijna zes keer zoveel parkeerplaatsen moeten worden aangelegd. Van deze parkeerplaatsen wordt een groot deel in feite aangelegd voor de parkeerbehoefte van JumpXL, of voor het te creëren overschot aan parkeerplaatsen. Zoals onder 9.5 is overwogen zijn deze parkeerplaatsen niet bedoeld voor een functie die valt onder de hoofdbestemmingen van artikel 9.1, onder a en b, van de planregels.

Deze parkeerplaatsen zijn daarom ook niet allemaal nodig om het bouwplan van de zes padelbanen te verwezenlijken. De Afdeling kan de rechtbank daarom niet volgen in haar overweging dat de parkeerplaatsen zullen worden gebruikt ten dienste van de sportbestemming en dat deze nodig zijn om het bouwplan te verwezenlijken.

Het door het college gestelde feit dat in de omgevingsvergunning voor JumpXL al een voorschrift is opgenomen waardoor 68 parkeerplaatsen moeten worden aangelegd, is geen reden om hier anders over te oordelen. In de omgevingsvergunning voor de padelbanen is namelijk niet volstaan met een voorschrift waardoor voorzien moet worden in de aanleg van voldoende parkeerplaatsen voor alleen dit bouwplan. Er moeten meer parkeerplaatsen aangelegd worden, terwijl de onderbouw van het college vooral te maken heeft met de behoefte van de trampolinehal. Deze parkeerplaatsen maken dus onderdeel uit van het voorschrift in de omgevingsvergunning voor de padelbanen.

Daarnaast is in de omgevingsvergunning voor JumpXL geen vergunning verleend voor de aanleg van deze parkeerplaatsen zelf. Daarom ziet de Afdeling geen aanleiding om deze parkeerplaatsen buiten beschouwing te laten bij de beoordeling of het college terecht als uitgangspunt heeft genomen dat de parkeerplaatsen ongeschikt zijn aan deze toegestane functies uit artikel 9.1, onder a en b, van de planregels.

9.8. Conclusie is dat het college bij het opnemen van het voorschrift over de parkeervoorziening er ten onrechte van is uitgegaan dat deze aangelegd kan worden binnen de mogelijkheden van het bestemmingsplan. Dit is in strijd met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

9.9. Het betoog slaagt.

De conclusie

10. Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat de rechtbank had moeten oordelen dat het herstelbesluit in strijd met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel is voor zover daarin is besloten om het voorschrift dat de parkeervoorziening aangelegd moet worden aan de omgevingsvergunning is verbonden. Het besluit van 27 juli 2023 is dus in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb.

11. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling het college opdragen om binnen twaalf weken na verzending van deze uitspraak alsnog te onderzoeken hoe een parkeervoorziening geregeld kan worden, dat toereikend te motiveren en eventueel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen. Daarbij moet het college in ieder geval onderzoeken of de voor te schrijven aanleg van een parkeervoorziening voor de padelbanen te beperken is tot eentje die wel ongeschikt is en de overige parkeerbehoefte op andere wijze te regelen.

12. Het college dient de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst van de uitvoering van de hiervoor genoemde opdracht mee te delen en een eventuele wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

13. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht. Dan zal de Afdeling ook ingaan op de hogerberoepsgrond van [appellant] en anderen over de proceskostenveroordeling in de uitspraak van de rechtbank.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hengelo op:

- om binnen 12 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat onder 9.8 is overwogen het daar omschreven gebrek in het besluit van 27 juli 2023 te herstellen en daarbij de aanwijzingen onder 11 in acht te nemen;
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. D.A. Verburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. L. Brouwers, griffier.

w.g. Verburg

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Brouwers
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 augustus 2025

1080