

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AT8776
Datum uitspraak	6 juli 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 april 2004 heeft de gemeenteraad van Apeldoorn, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 19 april 2004, het bestemmingsplan "Kanaaloevers-Welgelegenpark, 1e partiele herziening" (hierna: de planherziening) vastgesteld.

Volledige tekst

200409341/1.

Datum uitspraak: 6 juli 2005

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellanten sub 2], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 april 2004 heeft de gemeenteraad van Apeldoorn, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 19 april 2004, het bestemmingsplan "Kanaaloevers-Welgelegenpark, 1e partiele herziening" (hierna: de planherziening) vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 26 oktober 2004, no. RE2004.42965, beslist over de goedkeuring van de planherziening.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1] bij brief van 15 november 2004, bij de Raad van State ingekomen op 16 november 2004, en [appellanten sub 2] bij brief van 7 december 2004, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. [appellanten sub 2] hebben hun beroep aangevuld bij brief van 21 december 2004.

Verweerder heeft bij brief van 7 februari 2005 meegedeeld dat geen verweerschrift wordt uitgebracht.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van [appellanten sub 1]. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 juni 2005, waar [appellanten sub 1], in persoon, en [appellanten sub 2], in persoon, zijn verschenen. Voorts is daar namens de gemeenteraad ing. A.A.J. Boogmans, ambtenaar van de gemeente, gehoord. Verweerder is met bericht van verhindering niet verschenen.

2. Overwegingen

Toetsingskader

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.

Procedurele aspecten

2.2. [appellanten sub 1] voeren als formeel bezwaar aan dat er een te lange periode is gelegen tussen de terinzagelegging van de ontwerpplanherziening en de vaststelling van de planherziening.

De Afdeling stelt vast dat de in artikel 25 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gestelde termijn voor de planvaststelling is overschreden.

Echter, uit deze wettelijke bepaling noch uit enige andere bepaling kan worden afgeleid dat de gemeenteraad na het verstrijken van deze termijn niet meer bevoegd is een bestemmingsplan vast te stellen. Ook anderszins is niet gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan verweerder in de termijnoverschrijding aanleiding had moeten zien om goedkeuring aan de planherziening te onthouden.

2.2.1. [appellanten sub 1] maken verder bezwaar tegen de ambtshalve wijzigingen die bij de vaststelling van de planherziening zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp, nu hierover geen inspraak mogelijk is geweest.

De Afdeling stelt voorop dat de gemeenteraad bij de vaststelling van de planherziening kan afwijken van het ontwerp. Tot het aanbrengen van wijzigingen ten opzichte van het ontwerp kan ambtshalve of naar aanleiding van zienswijzen worden besloten. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zodanig groot zijn dat sprake is van een wezenlijk ander plan, dient de wettelijke procedure, met inbegrip van de inspraak, opnieuw te worden doorlopen. Deze situatie doet zich in dit geval niet voor.

2.2.2. Tot slot voeren [appellanten sub 1] als formeel bezwaar aan dat verweerder hen tijdens de op 26 augustus 2004 gehouden hoorzitting alleen wilde horen over de ambtelijke wijzigingen.

De Afdeling ziet geen aanleiding om aan te nemen dat de gang van zaken bij de hoorzitting onzorgvuldig was. Zij neemt hierbij in aanmerking dat niet is gebleken dat de indieners van bedenkingen onvoldoende mogelijkheid hebben gehad om hun standpunten naar voren te brengen, zodat zou moeten worden geoordeeld dat verweerder dientengevolge voorafgaande aan het nemen van zijn bestreden besluit onvoldoende kennis heeft kunnen nemen van alle bij het besluit betrokken belangen.

Inhoudelijke aspecten

Standpunt appellanten

2.3. [appellanten sub 1] stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de planherziening. [appellanten sub 1] stellen dat de planherziening op oneigenlijke gronden is vastgesteld, aangezien hiermee volgens hen uitsluitend wordt beoogd onregelmatigheden teniet te doen.

Zij voeren verder aan dat de bereikbaarheid van hun voormalige winkel zal verminderen ten gevolge van de planherziening, zowel via het Kanaalpad als via de gronden in het verlengde van de Slachthuisdwarsstraat.

[appellanten sub 2] stellen in beroep dat verweerder de planherziening, voorzover deze ziet op de situatie aan de achterzijde van hun woning, ten onrechte heeft goedgekeurd. Zij zijn van mening dat met de planherziening de toegangsweg tot hun garage zal komen te vervallen.

Verweerder heeft volgens [appellanten sub 2] onvoldoende met hun belangen rekening gehouden. Daarbij wijzen zij er op dat de toegangsweg zich ter plaatse al sinds 1960 bevindt en dat van gemeentewege is toegezegd dat getracht zal worden hun perceel via deze weg toegankelijk te houden.

Het bestreden besluit

2.4. Verweerder heeft geen reden gezien de planherziening in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft deze goedgekeurd. Hij meent dat er aan de planherziening ruimtelijke motieven ten grondslag liggen. Verweerder stelt dat de planherziening geen verandering in de verkeersstructuur met zich brengt. Verweerder is verder van mening dat de bij de planherziening voorziene wijzigingen niet direct betrekking hebben op de bereikbaarheid van de achterzijde van het perceel van [appellanten sub 2]. Reeds in het bestemmingsplan "Kanaaloevers-Welgelegenpark" was voorzien in het mogelijke vervallen van de uitrit van de garage van [appellanten sub 2], aldus verweerder.

Vaststelling van de feiten

2.5. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.5.1. De planherziening voorziet in een partiële herziening van het bestemmingsplan "Kanaaloevers-Welgelegenpark" (hierna: het bestemmingsplan) dat de gemeenteraad heeft vastgesteld op 23 december 1999 en dat verweerder bij besluit van 25 april 2000 heeft goedgekeurd. Appellanten hebben tegen dit besluit van verweerder geen beroep ingesteld. Het goedkeuringsbesluit is door de Afdeling bij uitspraak van 28 november 2001 in zaak no. 200002658/1 op andere punten gedeeltelijk vernietigd. Verweerder heeft op 11 maart 2003 in zoverre een nieuw besluit omtrent de goedkeuring genomen. Het als enige hiertegen door [appellanten sub 1] ingestelde beroep is door de Afdeling bij uitspraak van 18 augustus 2003

in zaak no. 200303116/2 met toepassing van artikel 8:54 van de Algemene wet bestuursrecht ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak is niet door belanghebbenden en/of het bestuursorgaan verzet gedaan. Het bestemmingsplan is derhalve onherroepelijk.

2.5.2. Blijkens de plantoelichting is de aanleiding voor de planherziening het feit dat bij de ontwikkeling van de verschillende nieuwbouwplannen is gebleken dat de in het bestemmingsplan opgenomen mogelijkheden op een aantal punten niet geheel voldoen. De planherziening voorziet in een woningbouwlocatie ten noorden van de kantorenlocatie aan de Wapenrustlaan, een regeling voor ondergronds bouwen en een aanpassing van hoogtebepalingen binnen een aantal bebouwingsvlakken.

2.5.3. [appellanten sub 2] wonen aan de [locatie]. Aan de achterzijde van hun perceel bevindt zich hun garage. Deze is achterom bereikbaar via een toegangsweg die uitkomt op de Welgelegenlaan.

2.5.3.1. De toegangsweg tot de garage van [appellanten sub 2] is gelegen op gronden waaraan in het bestemmingsplan de bestemming "Woondoeleinden" met de nadere aanduiding "erf" is toegekend. De bestemmingsplankaart is op deze punten door de planherziening niet gewijzigd.

In artikel 3.1, eerste lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan is - voorzover hier van belang - bepaald dat de op de plankaart als "Woondoeleinden" aangewezen gronden bestemd zijn voor:

- a. woningen, waaronder begrepen begeleid wonen tot maximaal 2 aaneengesloten woningen;
- b. uitsluitend ter hoogte van de op de plankaart voorkomende aanduiding "gemengde doeleinden toegestaan": maatschappelijke voorzieningen ter zake van religie, verenigingsleven, cultuur, opvoeding, recreatie, onderwijs, gezondheidszorg en openbare en bijzondere dienstverlening, en zakelijke dienstverlening (niet zijnde detailhandel) en horeca (tot een maximum vloeroppervlakte van 200 m², niet zijnde avond-horeca), en wel uitsluitend op de begane grondverdieping;
- c. ondergrondse parkeervoorzieningen tot 1,2 m boven maaiveld, uitsluitend ter hoogte van de op de plankaart voorkomende aanduiding "parkeergarage toegestaan".

Ingevolge artikel 3.1, tweede lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan mogen - voorzover hier van belang - op de gronden als bedoeld in het eerste lid, uitsluitend worden gebouwd woningen, bebouwing ten behoeve van de gemengde doeleinden als bedoeld in het eerste lid, onder b, bijgebouwen, bouwwerken ten behoeve van ondergrondse parkeervoorzieningen, en andere bouwwerken.

Uit de plankaart van het bestemmingsplan blijkt dat de aanduiding "parkeergarage toegestaan" is toegekend aan een plandeel met de bestemming "Woondoeleinden" dat ziet op gronden schuin achter het perceel van [appellanten sub 2] waar (gestapelde) aaneengesloten woningen zijn voorzien.

Deze aanduiding ter plaatse is bij de planherziening komen te vervallen.

Met de planherziening is tevens artikel 3.1, eerste lid, onder c, van de voorschriften van het bestemmingsplan in die zin gewijzigd dat de op de plankaart als "Woondoeleinden" aangewezen gronden bestemd zijn voor ondergrondse ruimten welke een functionele eenheid vormen met en dienstbaar zijn aan die bestemmingen genoemd in het eerste lid, onder a en b, waaronder in ieder geval begrepen fietsenstallingen, bergruimten en

parkeergarages.

Het hiervoor weergegeven gedeelte van het tweede artikellid is in die zin gewijzigd dat op en in de gronden als bedoeld in het eerste lid uitsluitend mogen worden gebouwd woningen, bebouwing ten behoeve van de gemengde doeleinden als bedoeld in het eerste lid, onder b, bijgebouwen, bebouwing ten behoeve van ondergrondse ruimten als bedoeld in het eerste lid, onder c, en andere bouwwerken.

Voorts is met de planherziening aan artikel 3.1 van de voorschriften van het bestemmingsplan een nieuw lid 6.1 toegevoegd dat luidt als volgt: "Voor het bouwen van ondergrondse ruimten gelden de volgende regels:

- a. ondergrondse ruimten mogen binnen het gehele bestemmingsvlak worden gerealiseerd;
- b. ondergrondse ruimten zijn toegestaan tot maximaal 1,2 meter boven maaiveld;
- c. ondergrondse ruimten zijn toegestaan in maximaal 2 bouwlagen."

2.5.4. [appellanten sub 1] exploiteerden tot 30 december 2000 een winkel in het pand aan de [locatie 1] te [plaats]. Op 31 mei 2001 hebben zij het pand verkocht.

Een mogelijke toegangsweg tot het pand loopt via de in het verlengde van de Slachthuisdwarsstraat liggende gronden. Een andere mogelijke toegangsweg tot het vroegere pand van [appellanten sub 1] loopt via het Kanaalpad.

2.5.4.1. Bij besluit van 31 mei 2000 heeft de gemeenteraad besloten om het Kanaalpad aan de zuidzijde, tussen het Plantsoen Welgelegen en Kanaal Noord, aan het openbaar verkeer te onttrekken.

In haar uitspraak van 8 december 2004 (200402120/1, zie www.raadvanstate.nl) heeft de Afdeling geoordeeld dat de rechtbank met juistheid heeft overwogen dat reeds voordat de raad het weggedeelte aan de openbaarheid heeft onttrokken, in het bestemmingsplan "Kanaaloevers-Kanaalpad-West 1995" was voorzien in de aanleg van groenvoorzieningen en een parkeergarage op het Kanaalpad en dat de vereiste afweging van belangen bij de totstandkoming van het bestemmingsplan "Kanaaloevers-Kanaalpad-West 1995" heeft plaatsgevonden.

2.5.4.2. De gronden in het verlengde van de Slachthuisdwarsstraat zijn in het bestemmingsplan bestemd tot "Verkeersdoeleinden". Bij de planherziening is aan het meest westelijke deel van laatstgenoemde gronden de aanduiding "parkeergarage toegestaan" toegevoegd.

In het bestemmingsplan is het Kanaalpad aan de noordzijde grotendeels bestemd tot "Verkeersdoeleinden". Het desbetreffende weggedeelte wordt op de kaart behorende bij het bestemmingsplan in het midden doorsneden door het plandeel met de bestemming "Kantoren" en de aanduiding "overbouwning toegestaan". Aan de gronden ten westen van dit gebied is in het bestemmingsplan de bestemming "Kantoren" en de aanduiding "parkeergarage toegestaan" toegekend. Deze aanduiding ter plaatse is bij de planherziening weggehaald. Aan de gronden met de bestemming "Verkeersdoeleinden" ter hoogte van de noordzijde van het Kanaalpad is bij de planherziening de aanduiding "parkeergarage toegestaan" toegekend.

Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan is - voorzover hier van belang - de op de plankaart als "Verkeersdoeleinden" aangewezen grond bestemd voor:

a. rijbanen, opstel- en halteplaatsen en parkeervoorzieningen, waaronder begrepen inritten voor ondergrondse parkeervoorzieningen;

b. fiets- en voetpaden;

c. de daarbij behorende bermen, parkeer-, groen-, en nutsvoorzieningen.

In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat op en in de gronden als bedoeld in het eerste lid uitsluitend mogen worden gebouwd niet voor bewoning bestemde gebouwen, zoals nutsvoorzieningen, telefooncellen,abri's en toegangspartijen voor parkeervoorzieningen en andere bouwwerken, welke een informatieve en/of reclamefunctie vervullen, alsmede straatmeubilair en kunstwerken.

Ingevolge artikel 3.3, eerste lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan zijn de op de plankaart als "Kantoren" aangewezen gronden bestemd voor:

a. kantoren;

b. ondergrondse parkeervoorzieningen tot 1,2 m boven maaiveld, uitsluitend ter hoogte van de op de plankaart voorkomende aanduiding "parkeergarage toegestaan";

c. de daarbij behorende parkeervoorzieningen en tuinen.

In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat op en in de gronden als bedoeld in het eerste lid uitsluitend mogen worden gebouwd gebouwen en andere bouwwerken ten dienste van de bestemming. Ter plaatse van de aanduiding "overbouwing toegestaan" mag uitsluitend zodanig worden gebouwd dat een voor publiek toegankelijke, overbouwde doorgang ontstaat, met een minimale doorgangshoogte van 6 m ten opzichte van het peil.

Met de planherziening is aan artikel 3.6, eerste lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan een nieuw onderdeel e toegevoegd, dat luidt als volgt: "ondergrondse parkeervoorzieningen, uitsluitend ter hoogte van de op de plankaart voorkomende aanduiding "parkeergarage toegestaan"."

Aan het tweede lid van dit artikel is bij de planherziening toegevoegd dat op en in de gronden als bedoeld in het eerste lid tevens mogen worden gebouwd bouwwerken ten behoeve van ondergrondse parkeervoorzieningen.

Het oordeel van de Afdeling

2.6. Ingevolge artikel 10, eerste lid, eerste volzin, in samenhang met artikel 10, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan de gemeenteraad voor het gebied van de gemeente dat tot de bebouwde kom behoort een bestemmingsplan vaststellen, waarbij, voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen.

Blijkens de wetsgeschiedenis is het doel van het bestemmingsplan het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening van het gebied waarover zich het plan uitstrekt. Deze ruimtelijke ordening moet worden verkregen door het coördineren van verschillende belangen die bij het gebruik van de in het plan begrepen gronden zijn betrokken.

Verweerder heeft zich, mede gelet op het gestelde in de toelichting van de planherziening, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gemeenteraad zijn bevoegdheid tot het

vaststellen van de planherziening niet heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven, het regelen van een verantwoord gebruik van de grond en opstallen.

2.6.1. Nu het bestemmingsplan onherroepelijk is kan dit als zodanig geen onderwerp van geschil meer zijn. Het beroep kan alleen aan de orde komen, voorzover het is gericht op de wijzigingen van het bestemmingsplan die in de planherziening zijn voorzien.

2.6.2. Uit overweging 2.5.3.1. volgt dat het bestemmingsplan niet in de weg stond aan de aanleg van een hellingbaan op de gronden met de toegangsweg van [appellanten sub 2] naar de voorziene parkeergarage onder de hiervoor bedoelde (gestapelde) aaneengesloten woningen. Deze mogelijkheid bestaat voor deze gronden ingevolge de planherziening onverkort. Wel maakt de planherziening het, anders dan het bestemmingsplan, mogelijk op de als "erf" aangeduide gronden een ondergrondse parkeergarage te bouwen. Dit verschil is echter voor de beoordeling van het beroep van [appellanten sub 2] niet relevant, nu dit onverlet laat dat de aanleg van een hellingbaan met als mogelijke gevolg de beëindiging van het gebruik van de toegangsweg reeds in het bestemmingsplan was voorzien. Gelet op het voorgaande kunnen de bezwaren van [appellanten sub 2] die zien op de beëindiging van het gebruik van de toegangsweg naar hun garage in het kader van de planherziening niet meer aan de orde komen.

2.6.3. Gelet op overweging 2.5.4.2. stond het bestemmingsplan niet in de weg aan de aanleg van parkeervoorzieningen op de gronden in het verlengde van de Slachthuisdwarstraat en op de gronden ter hoogte van het noordelijke gedeelte van het Kanaalpad met de bestemming "Verkeersdoeleinden". Deze mogelijkheid bestaat voor deze gronden ingevolge de planherziening onverkort. Wel maakt de planherziening het, anders dan het bestemmingsplan, mogelijk op de als "parkeergarage toegestaan" aangeduide gronden een ondergrondse parkeergarage te bouwen. Dit verschil is echter voor de beoordeling van het beroep van [appellanten sub 1] niet relevant, nu dit onverlet laat dat de aanleg van parkeervoorzieningen met als mogelijk gevolg de afsluiting van het noordelijke gedeelte van het Kanaalpad en het westelijke gedeelte van de gronden in het verlengde van de Slachthuisdwarstraat reeds in het bestemmingsplan was voorzien en in zoverre de vereiste afweging van de belangen bij de totstandkoming van dat plan heeft plaatsgevonden. Gelet op het voorgaande kunnen de bezwaren van [appellanten sub 1] die zien op de verminderde bereikbaarheid van het pand aan de [locatie 2] in het kader van de planherziening niet meer aan de orde komen.

2.6.4. 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.

Proceskostenveroordeling

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat 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. R.H. Lauwaars en mr. P.A. Offers, Leden, in tegenwoordigheid van E.J. Nolles, ambtenaar van Staat.

w.g. Cleton w.g. Nolles
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 6 juli 2005

12-466.