

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AT9265
Datum uitspraak	13 juli 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 juli 2004 heeft het college van burgemeester en wethouders van Almere (hierna: het college) het uitwerkingsplan "2L2JKL/2L8 Tussen de Vaarten" vastgesteld.

Volledige tekst

200408836/1.

Datum uitspraak: 13 juli 2005

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting "Stichting Not Two LEight", gevestigd te Almere, en anderen,
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Flevoland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 6 juli 2004 heeft het college van burgemeester en wethouders van Almere (hierna: het college) het uitwerkingsplan "2L2JKL/2L8 Tussen de Vaarten" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 14 september 2004, kenmerk ROV/04.041046/L, beslist over de goedkeuring van dit plan.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 1 november 2004, bij de Raad van State per fax ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 29 november 2004.

Bij brief van 18 januari 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 juni 2005, waar appellanten, vertegenwoordigd door R.G. Wammes en bijgestaan door mr. S. Levelt, advocaat te Amsterdam, en verweerder, vertegenwoordigd door drs. H.P.M. Laheij, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is daar namens de gemeenteraad S. Post, ambtenaar van de gemeente, gehoord.

2. Overwegingen

Toetsingskader

2.1. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een uitwerkingsplan. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), voorzover hier relevant, kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat het plan moet worden uitgewerkt volgens bij het plan te geven regelen. Bij de beslissing over de goedkeuring van een uitwerkingsplan dient verweerder te toetsen of aan de bij het bestemmingsplan gegeven uitwerkingsregelen is voldaan. Ingevolge artikel 11, vierde lid, van de WRO in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) rust daarnaast op verweerder de taak om te bezien of het plan binnen de bij het bestemmingsplan gegeven regelen niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Tevens 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 stellen dat in strijd met artikel 6a van de WRO geen gelegenheid tot inspraak is geboden. Ofschoon zij tegen het ontbreken van inspraak geen klacht hebben ingediend op grond van de inspraakverordening van de gemeente Almere, zijn zij van mening dat dit, mede gelet op hoofdstuk 9 van de Awb, niet in de weg staat aan de mogelijkheid daarover in beroep te klagen.

2.2.1. Ingevolge artikel 6a van de WRO worden de ingezetenen van de gemeente en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen of herziening daarvan betrokken op de wijze zoals voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.

2.2.2. De gemeenteraad van Almere heeft een dergelijke inspraakverordening vastgesteld, waarin een regeling is getroffen voor het doen van beklag over de uitvoering van de verordening.

Een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 11 van de WRO dient als een ruimtelijk plan in de zin van artikel 6a van deze wet te worden aangemerkt.

Vaststaat dat het college bij de voorbereiding van het uitwerkingsplan geen inspraak volgens de inspraakverordening heeft verleend. Appellanten hebben hiertegen geen klacht als bedoeld in die verordening ingediend.

2.2.3. Gelet op het feit dat de inspraakverordening voorziet in een klachtenprocedure, mocht van appellanten worden verwacht dat zij daar gebruik van zouden maken. In dit geval, omdat geen inspraakprocedure is gevolgd, kon bij appellanten twijfel ontstaan omtrent de termijn waarbinnen een klacht kon worden ingediend. Dit sluit echter niet uit dat van appellanten mocht worden verwacht dat zij hun bezwaren omtrent de inspraak in ieder geval bij de eerstvolgende gelegenheid, te weten het indienen van een zienswijze op het ontwerpplan, naar voren zouden brengen. Appellanten hebben hun bezwaren omtrent de inspraak echter niet in hun zienswijze op het ontwerpplan vermeld. Voorts treft het betoog van appellanten ten aanzien van hoofdstuk 9 van de Awb geen doel reeds omdat dit hoofdstuk minimumeisen voor een goede behandeling door bestuursorganen van klachten over

overheidsoptreden bevat en appellanten geen klacht hebben ingediend.
Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat in het niet-verlenen van inspraak geen aanleiding kan worden gezien het bestreden besluit te vernietigen.

Inhoudelijke aspecten

Standpunt van appellanten

2.3. Appellanten stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het uitwerkingsplan, voorzover dit voorziet in de uitwerking van de bestemming "Uit te werken bedrijfsdoeleinden", nu dit ten opzichte van het bestemmingsplan "2L Tussen de Vaarten" (hierna: het bestemmingsplan) onvoldoende gedetailleerd is.

Verder stellen appellanten dat het plandeel met de bestemming "Bedrijfsdoeleinden (B)", ter plaatse van het beoogde bedrijventerrein, in strijd is met de uitwerkingsregels van het bestemmingsplan. Volgens appellanten ontbreekt een verkaveling dan wel een aanduiding van bouwpercelen op de plankaart van het uitwerkingsplan en worden de toegestane functies niet in aard en omvang beperkt. Hierdoor laat het plan ten onrechte grootschalige ontwikkelingen toe, terwijl het bestemmingsplan in de beschrijving in hoofdlijnen uitgaat van een binnenstedelijk bedrijventerrein met een kleinschalig karakter, aldus appellanten.

Verder betogen zij dat verweerder artikel 4, eerste lid, onder e, van de voorschriften van het uitwerkingsplan ten onrechte heeft goedgekeurd, nu dit planvoorschrift in strijd met artikel 3, eerste lid, onder c en i, van de voorschriften van het bestemmingsplan detailhandel mogelijk maakt.

Het bestreden besluit

2.4. Verweerder heeft het uitwerkingsplan niet in strijd met de uitwerkingsregels van het bestemmingsplan, noch met een goede ruimtelijke ordening of het recht geacht en heeft het uitwerkingsplan goedgekeurd.

Hij heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat de plankaart en de voorschriften van het uitwerkingsplan gedetailleerder zijn dan het bestemmingsplan en dat het uitwerkingsplan op overeenkomstige wijze is gedetailleerd als andere eindbestemmingen voor bedrijfsdoeleinden in plannen elders in de gemeente.

Verder is verweerder van mening dat door het toelaten van productiegebonden detailhandel het karakter van het bedrijventerrein niet verandert en dat het college heeft gehandeld in overeenstemming met het gemeentelijke beleid. Volgens verweerder bestaat er dan ook geen reden om het plan op dit punt in strijd met de uitwerkingsregels van het bestemmingsplan of anderszins in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten.

Vaststelling van de feiten

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

2.5.1. Het voorliggende plan betreft een uitwerking van het bestemmingsplan en beoogt, voorzover thans van belang, een binnenstedelijk bedrijventerrein mogelijk te maken op de gronden, waaraan in het bestemmingsplan de bestemming "Uit te werken bedrijfsdoeleinden" is toegekend.

2.5.2. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan zijn de gronden met de bestemming "Uit te werken bedrijfsdoeleinden" bestemd voor bedrijven in

de categorieën 1 en 2 van de bij de voorschriften behorende Lijst van bedrijfsactiviteiten, voor dienstverlening en voor sociaal-maatschappelijke voorzieningen, met de daarbij behorende bouwwerken, waaronder kunstobjecten, tuinen en erven, verhardingen, waaronder wegen, langzaam verkeerroutes, verblijfsruimte, parkeerplaatsen, speel-, groen- en nutsvoorzieningen en waterpartijen.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel moet het college, voorzover thans van belang, deze bestemming uitwerken overeenkomstig artikel 11 van de WRO en dient het daarbij onder andere de beschrijving in hoofdlijnen, zoals vervat in artikel 3 van de voorschriften, in acht te nemen.

2.5.3. In de beschrijving in hoofdlijnen in artikel 3, eerste lid, onder c, is ten aanzien van het bedrijventerrein onder meer neergelegd dat het terrein een lossere verkaveling zal hebben. Voorts zal het bedrijventerrein gericht zijn op kleinschalige, industriële, ambachtelijke, handels- en dienstverlenende bedrijfsactiviteiten met een lichte bedrijfsvoering. Verder zijn horeca en detailhandel op dit terrein uitgesloten. In artikel 3, eerste lid, onder i, is eveneens bepaald dat horeca en detailhandel op het bedrijventerrein niet zijn toegestaan.

2.5.4. De bestemming "Uit te werken bedrijfsdoeleinden" is op de plankaart van het uitwerkingsplan nader uitgewerkt in de bestemmingen "Bedrijfsdoeleinden (B)", "Verblijfsgebied (VG)" en "Groendoeleinden". Voorts zijn op de plankaart nadere aanduidingen, zoals "bouwgrens", "maatvoering in meters", "speelplek" en "nutsvoorziening", alsmede nadere aanwijzingen, zoals "vrijstellingsbevoegdheid bedrijfswoning" en "zonder gebouwen", gegeven. Verder zijn in de artikelen 4, 9 en 10 van de voorschriften van het uitwerkingsplan nadere regels gesteld ten aanzien van de eerdergenoemde drie bestemmingen.

2.5.5. Ingevolge artikel 1 van de voorschriften van het uitwerkingsplan is een bouwperceel een aaneengesloten stuk grond waarop krachtens het plan zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, onder e, van deze voorschriften is detailhandel niet toegestaan behoudens productiegebonden, aan de bedrijfsvoering ondergeschikte detailhandel.

Ingevolge het derde lid, onder d, van dit artikel bedraagt het bebouwingspercentage maximaal 60 per bouwperceel.

2.5.6. Op de plankaart van het uitwerkingsplan is de bestemming "Bedrijfsdoeleinden (B)" aan vier bestemmingsvlakken toegekend. Deze vlakken hebben een oppervlakte van ruim 6.000 m² tot bijna 12.000 m².

Het oordeel van de Afdeling

2.6. Hoewel de voorschriften van het uitwerkingsplan voor een gedeelte overeenkomen met de te dezer zake relevante voorschriften van het bestemmingsplan, bevat het uitwerkingsplan ook een nadere detaillering. Deze betreft met name de plankaart, maar ook in de voorschriften van het uitwerkingsplan is een nadere detaillering neergelegd. Gelet hierop, is er - los van de vraag of het uitwerkingsplan in overeenstemming is met de uitwerkingsregels van het bestemmingsplan - geen grond voor het oordeel dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het uitwerkingsplan het bestemmingsplan in voldoende mate uitwerkt.

2.7. Op de plankaart van het uitwerkingsplan zijn in de bestemmingsvlakken geen bouwpercelen ingetekend en evenmin voorziet het uitwerkingsplan in de voorschriften in een maximale oppervlaktemaat voor afzonderlijke bouwpercelen op de gronden met de

bestemming "Bedrijfsdoeleinden (B)". Het plan staat er derhalve niet aan in de weg dat een bestemmingsvlak als één bouwperceel wordt uitgegeven, waardoor niet uitgesloten is dat grootschalige bedrijfsbebouwing wordt opgericht. Dat in de praktijk kleinere kavels worden uitgegeven, maakt dit niet anders.

Door de verwijzing in artikel 7, tweede lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan naar de beschrijving in hoofdlijnen, opgenomen in artikel 3 van die voorschriften, moet deze bij de vaststelling en goedkeuring van het uitwerkingsplan in acht worden genomen. De Afdeling is dan ook van oordeel dat het uitwerkingsplan in zoverre in strijd is met artikel 7, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 3, eerste lid, onder c, van de voorschriften van het bestemmingsplan.

2.8. Voorts is het toestaan van productiegebonden, aan de bedrijfsvoering ondergeschikte detailhandel in artikel 4, eerste lid, onder e, van de voorschriften van het uitwerkingsplan in strijd met artikel 7, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 3, eerste lid, onder c en i, van de voorschriften van het bestemmingsplan, nu laatstgenoemde voorschriften de mogelijkheid tot detailhandel geheel uitsluiten. Dat het gemeentelijke beleid op dit punt wellicht ruimere mogelijkheden biedt, kan hier niet aan afdoen.

2.9. Gelet op het voorgaande is het beroep van appellanten in zoverre gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd, voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan het plandeel met de bestemming "Bedrijfsdoeleinden (B)" en de zinsnede "behoudens productiegebonden, aan de bedrijfsvoering ondergeschikte detailhandel" in artikel 4, eerste lid, onder e, van de voorschriften van het uitwerkingsplan, wegens strijd met artikel 11, eerste lid, van de WRO. Door het plandeel en het planvoorschrift niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met artikel 10:27 van de Awb.

Gelet hierop behoeft hetgeen appellanten overigens hebben aangevoerd geen bespreking.

2.10. De Afdeling ziet aanleiding op de hierna te melden wijze in de zaak te voorzien.

Proceskostenveroordeling

2.11. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Flevoland van 14 september 2004, ROV/04.041046/L, voorzover het betreft de goedkeuring van

a. het plandeel met de bestemming "Bedrijfsdoeleinden (B)"

b. artikel 4, eerste lid, onder e, van de planvoorschriften, voorzover het de zinsnede "behoudens productiegebonden, aan de bedrijfsvoering ondergeschikte detailhandel" betreft;

III. onthoudt goedkeuring aan het onder II.a. bedoelde plandeel en het onder II.b. vermelde voorschrift;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit voorzover dit is vernietigd;

V. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

VI. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Flevoland tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de provincie Flevoland aan appellanten onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

VII. gelast dat de provincie Flevoland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 273,00 (zegge: tweehonderddrieënzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Cleton, Voorzitter, en mr. R.H. Lauwaars en mr. P.A. Offers, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Verbeek, ambtenaar van Staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 13 juli 2005

432-12