

|                  |                                                                                                                                    |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2007:BB6301                                                                                                            |
| Datum uitspraak  | 24 oktober 2007                                                                                                                    |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 22 februari 2006 heeft de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch het bestemmingsplan "Maaspoort-Oud Empel" vastgesteld. |

Volledige tekst

200605232/1.

Datum uitspraak: 24 oktober 2007

## AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], wonend te 's-Hertogenbosch,
2. [appellant sub 2], wonend te 's-Hertogenbosch,
3. [appellant sub 3], wonend te 's-Hertogenbosch,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,  
verweerder.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 22 februari 2006 heeft de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch het bestemmingsplan "Maaspoort-Oud Empel" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 27 juni 2006, kenmerk 1175302, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1] bij brief van 17 augustus 2006, bij de Raad van State ingekomen op 21 augustus 2006, [appellant sub 2] bij ongedateerde brief, bij de Raad van State ingekomen op 21 augustus 2006, en [appellant sub 3] bij faxbericht van 28 augustus 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. [appellanten sub 1] hebben hun beroep aangevuld bij brieven van 16 oktober 2006, 8 januari 2007 en 22 januari 2007.

Bij brief van 2 november 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Voor afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van de gemeenteraad. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

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 17 september 2007, waar [2 van appellanten sub 1], in persoon, [appellant sub 2] in persoon, [appellant sub 3] in persoon en vertegenwoordigd door mr. F.C.J.J. Jessen, advocaat te 's-Hertogenbosch, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. ing. J.H.M. van Cuyck, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch, vertegenwoordigd door G.J.A. Meulendijks, ambtenaar van de gemeente.

## 2. Overwegingen

### Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

### Ontvankelijkheid

2.2. Ter zitting is niet weersproken dat het beroep van [appellanten sub 1], voor zover ingediend namens [een van de appellanten] en de vereniging "Vereniging De Groene Ring", niet steunt op een door of namens hen bij verweerder ingebrachte bedenking binnen de in artikel 27, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 26 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) gestelde termijn.

Ingevolge de artikelen 54, tweede lid, onder d, en 56, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 27, eerste en tweede lid, van de WRO, kan beroep slechts worden ingesteld tegen het goedkeuringsbesluit van het college van gedeputeerde staten door degene die tegen het plan tijdig bedenkingen heeft ingebracht bij het college van gedeputeerde staten.

Dit is slechts anders voor zover het besluit van het college van gedeputeerde staten strekt tot onthouding van goedkeuring, dan wel indien een belanghebbende aantoonde dat hij redelijkerwijs niet in staat is geweest bedenkingen in te brengen.

Geen van deze omstandigheden doet zich voor.

Het beroep van [appellanten sub 1], voor zover dat is ingediend namens [een van de appellanten] en de vereniging "Vereniging de Groene Ring" is dan ook in zoverre niet ontvankelijk.

2.3. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de WRO, gelezen 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 onderzoeken of het plan 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.

### Procedurele aspecten

2.4. Met betrekking tot de stelling van [appellanten sub 1] en [appellant sub 2] dat het besluit omtrent goedkeuring van het plan ten onrechte niet aan alle bezwaarmakers is toegezonden, overweegt de Afdeling dat dit aspect op een mogelijke onregelmatigheid ziet die dateert van na het nemen van het bestreden besluit. Reeds hierom kan de gestelde onregelmatigheid

niet met terugwerkende kracht de rechtmatigheid van het bestreden besluit aantasten. Deze stelling treft derhalve geen doel.

2.5. Met betrekking tot de stelling van [appellanten sub 1] dat de inspraakprocedure niet zorgvuldig is geweest omdat niet alle direct betrokkenen in de gelegenheid zijn gesteld in te spreken, stelt de Afdeling vast dat de gemeenteraad een in artikel 6a van de WRO bedoelde verordening heeft vastgesteld waarin een regeling is getroffen voor het doen van bezwaar over de uitvoering van de verordening. Naar is gebleken is van deze regeling ten aanzien van de inspraak over het voorliggende plan geen gebruik gemaakt. Gelet hierop bestaat er geen aanleiding op de bezwaren van appellanten ter zake van de inspraak verder in te gaan.

Het plan

2.6. De Empelse Dijk, voor zover onderdeel van het plangebied, loopt vanaf de kruising met de spoorlijn 's-Hertogenbosch-Utrecht (Treurenburg) tot de kern Oud Empel. Ter hoogte van de stedelijke bebouwing van de wijk Maaspoort wordt de Empelse Dijk aangeduid als Maasboulevard. De Empelse Dijk, die een openbare weg in de zin van de Wegenwet is, vormt met name ter hoogte van de Maasboulevard, de overgang tussen een intensief woongebied en het natuurgebied van de Maasduinen. Langs de Maasboulevard bevinden zich appartementencomplexen. In Oud Empel bevindt zich een concentratie van woningen. De Empelse Dijk en de duinen hebben een functie als recreatief uitloophoofdweg voor het nabijgelegen stedelijk gebied. Daarnaast heeft de Empelse Dijk van oudsher een verkeersfunctie en maakt in die hoedanigheid onderdeel uit van een route voor het doorgaande verkeer langs de Maas.

Het plan heeft een conserverend karakter en biedt door middel van de bestemming "Verkeer en verblijf (Vv)" de mogelijkheid dat het bestaande gebruik van de Empelse Dijk/Maasboulevard (hierna: Empelse Dijk) mede voor doorgaand gemotoriseerd verkeer wordt voortgezet. Het plan bevat geen profielenkaart voor de Empelse Dijk. Het plan strekt evenmin tot verbreding van het wegdek van de Empelse Dijk. Verder heeft de Empelse Dijk, voor zover onderdeel van het bestreden plandeel, geen ontsluitingsfunctie voor de woonwijken die ten zuiden van deze dijk zijn gelegen.

2.7. [appellanten sub 1] betogen dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan voor zover de bestemming "Verkeer en verblijf (Vv)" is toegekend aan de Empelse Dijk voor het gedeelte dat is gelegen tussen de tunnel onder de spoorlijn

's-Hertogenbosch-Utrecht en de kruising met de Empelse Schans. [appellanten sub 1] beogen met hun beroep te bereiken dat de Empelse Dijk alleen wordt opengesteld voor langzaam verkeer.

Er is, zo stellen appellanten, niet gemotiveerd waarom het ontwerp-bestemmingsplan, dat voorziet in de afsluiting van de Empelse Dijk ter plaatse van het waterschapsmonument, gewijzigd is vastgesteld. Evenmin is gemotiveerd waarom voor het plandeel dat betrekking heeft op het gedeelte van de Empelse Dijk tussen het waterschapsmonument en de Empelse Schans een andere bestemming is gekozen dan in het vorige plan. Het gemeentebestuur is zijn toezegging om gemotoriseerd verkeer op de Empelse Dijk tegen te gaan niet nagekomen.

Appellanten stellen verder dat de Empelse Dijk deel uitmaakt van een waardevol natuurgebied en dat het gemotoriseerde verkeer, dat de bestemming "Verkeer en verblijf (Vv)" toelaat, het natuurgebied, waaronder de duinen verstoort. Dit natuurgebied maakt onderdeel uit van de waardevolle Ecologische Hoofdstructuur/Groene Hoofdstructuur (hierna:

EHS/GHS) en scheidt de EHS/GHS van de bijbehorende bufferzone. Het toestaan van doorgaand gemotoriseerd verkeer leidt tot een versnippering van een integraal natuur- en extensiveringsgebied, bestaande uit uiterwaarden en bijbehorende bufferzone. In dit verband stellen appellanten dat het plan ten onrechte niet is getoetst aan de ecologische studie "Maaspoort Uiterwaard" van 24 mei 1979, het "Beheers- en Inrichtingsplan Uiterwaard en Randgroen Maaspoort" van april 1981 en de gemeentelijke ruimtelijke structuurvisie "Stad tussen Stromen" van 2003.

Ten slotte stellen appellanten dat de financiële uitvoerbaarheid van het plan onvoldoende gewaarborgd is.

2.8. [appellant sub 2] stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan voor zover dat ter plaatse van de Empelse Dijk gewijzigd is vastgesteld ten opzichte van het ontwerp. Verweerder heeft miskend dat de wijziging van het ontwerp-bestemmingsplan onvoldoende is gemotiveerd. Tevens is het gemeentebestuur toezeggingen om de Empelse Dijk autovrij te maken niet nagekomen. Er is onvoldoende onderzoek gedaan naar de gevolgen van de functiemenging op de Empelse Dijk. Ten slotte stelt appellant dat het plan financieel niet uitvoerbaar is.

2.9. [appellant sub 3] stelt eveneens in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan voor zover dat ter plaatse van de Empelse Dijk gewijzigd is vastgesteld ten opzichte van het ontwerp. Verweerder heeft miskend dat de wijziging van het ontwerp-bestemmingsplan onvoldoende is gemotiveerd. In de voorgaande bestemmingsplannen is in de toelichting opgenomen dat de Empelse Dijk zal worden afgesloten. Er is geen reden om de Empelse Dijk als ontsluitingsroute te handhaven. Het enkele gegeven dat de Empelse Dijk feitelijk wordt gebruikt voor gemotoriseerd verkeer vormt onvoldoende onderbouwing. Bovendien biedt een verkeersbesluit dat voorziet in afsluiting van de Empelse Dijk voor gemotoriseerd verkeer onvoldoende zekerheid. Ten slotte bevindt de Empelse Dijk zich in een bijzonder rivierenlandschap en uiterwaardengebied, aldus appellant.

Het standpunt van verweerder

2.10. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het beleid ten aanzien van de Empelse Dijk niet is gewijzigd. Het plan is evenals het ontwerp-bestemmingsplan gericht op het terugdringen van gemotoriseerd verkeer op deze dijk en biedt meer flexibiliteit dan het ontwerp-bestemmingsplan. Het plan behelst wat betreft de Empelse Dijk het vastleggen van de reeds jarenlang bestaande feitelijke situatie.

In het streekplan "Brabant in Balans 2002" (hierna: het streekplan) is het gebied ten noorden van de Empelse Dijk aangeduid als "GHS natuur". Het gebied tussen de bestaande bebouwing van de wijk Maaspoort en de Empelse Dijk is aangeduid als "AHS landbouw" en de Empelse Dijk zelf is aangegeven als de globale grens van de stedelijke regio Waalboss en als grens van een Regionale Natuur- en landschapseenheid (hierna: RNLE). De GHS en AHS detailkaarten behorend bij het streekplan worden enkel gehanteerd als feitenkaarten en hebben geen juridisch-planologische doorwerking. De GHS wordt in het bestemmingsplan op perceelsniveau begrensd. Verweerder kan zich vinden in de nadere begrenzing van de GHS in het onderhavige plan. Het plan is tevens in overeenstemming met het provinciale uitwerkingsplan voor de stedelijke regio Waalboss en het op 22 april 2005 vastgestelde reconstructieplan Maas & Meierij, aldus verweerder.

Verweerder stelt zich verder op het standpunt dat uit het plan niet kan worden geconcludeerd dat de verkeersdruk op de Empelse Dijk zal toenemen waardoor sprake zou

zijn van extra aantasting van het noordelijk aangrenzende waardevolle gebied. Verweerder houdt daarbij rekening met het gemeentelijke voornemen het doorgaand gemotoriseerde verkeer op de Empelse Dijk terug te dringen via verkeersmaatregelen. Het plan biedt daartoe de nodige flexibiliteit.

Het oordeel van de Afdeling

2.11. De Afdeling stelt voorop dat de Empelse Dijk van oudsher naast een functie voor langzaam verkeer ook een functie heeft voor doorgaand gemotoriseerd verkeer. Gelet op de argumenten van de gemeenteraad dat op de Empelse Dijk een functiemenging mogelijk is, dat het bestemmingsplan niet het geschikte instrument is om het terugdringen van gemotoriseerd verkeer te regelen en dat verkeersbesluiten daartoe meer flexibiliteit bieden en dat er bezwaren zijn geuit tegen afsluiting van de dijk, heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de wijziging van het ontwerp-bestemmingsplan bij het besluit tot vaststelling van het plan voldoende is gemotiveerd. Daarbij is in aanmerking genomen dat het beleid om gemotoriseerd verkeer op de Empelse Dijk terug te dringen op zich niet is gewijzigd. Met het oog op een verdergaande flexibiliteit is evenwel gekozen voor regulering van het verkeer door middel van verkeersbesluiten in plaats van het opnemen in het plan van een bestemming en daarbij behorende voorschriften die ten doel hebben het gebruik voor doorgaand gemotoriseerd verkeer op de Empelse Dijk te verbieden. De bestemmingsregeling in het plan biedt voldoende ruimte voor regulering door middel van verkeersbesluiten. Niet kan met recht worden staande gehouden dat verweerder de desbetreffende overwegingen van de gemeenteraad bij het bestreden besluit niet heeft mogen overnemen, mede gelet op de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid als genoemd in rechtsoverweging 2.3.

2.11.1. Voor zover appellanten zich beroepen op het vertrouwensbeginsel, overweegt de Afdeling dat appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat door of namens de gemeenteraad verwachtingen zijn gewekt dat het plan in een regeling zou voorzien die ertoe strekt het gebruik van de Empelse Dijk voor doorgaand gemotoriseerd verkeer te verbieden. De omstandigheid dat in de plantoelichting van het bestemmingsplan "Maaspoort 5e fase, deelgebied V en Z" uit 1994 stond dat een dergelijk verbod in overweging zou worden genomen, levert geen rechtens te honoreren verwachting op dat dit ook daadwerkelijk in een bestemmingsplan zou plaatsvinden. Het feit dat in het ontwerp-bestemmingsplan voor het plandeel ter hoogte van het waterschapsmonument de bestemming "Verblijfsdoeleinden (Vb)" was neergelegd, betekent evenmin dat de gemeenteraad bij de vaststelling van het plan gehouden was die bestemming over te nemen en geen nadere planologische afweging kan maken. De gemeenteraad heeft bij het ontbreken van een aan hem toe te rekenen toezegging, dan ook niet in strijd met het vertrouwensbeginsel besloten. Voor verweerder bestond derhalve geen aanleiding om op grond van het niet honoreren van gerechtvaardigde verwachtingen door de gemeenteraad, goedkeuring aan het plan te onthouden. Het betoog dat het bestreden besluit in strijd is met het vertrouwensbeginsel treft derhalve geen doel.

2.11.2. Voor zover appellanten hebben gesteld dat verkeersbesluiten geen oplossing kunnen bieden voor de verkeersproblematiek, aangezien deze niet haalbaar of uitvoerbaar zijn, overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat er geen verkeersbesluiten, waaronder fysieke maatregelen, op grond van de wegenverkeersregelgeving kunnen worden getroffen, die kunnen leiden tot het terugdringen van het verkeer op de Empelse Dijk.

2.12. Met betrekking tot het betoog van [appellanten sub 1] dat als gevolg van de bestemming "Verkeer en verblijf (Vv)" het nabijgelegen kwetsbare natuurgebied wordt verstoord en de recreatieve belangen met betrekking tot de Empelse Dijk als stedelijk

uitloopgebied worden aangetast, overweegt de Afdeling als volgt. In het streekplan is het gebied ten noorden van de Empelse Dijk aangeduid als "GHS natuur". Het gebied tussen de bestaande bebouwing van de wijk Maaspoort en de Empelse Dijk is aangeduid als "AHS landbouw" en de Empelse Dijk zelf is aangegeven als de globale grens van de stedelijke regio Waalboss en als grens van een RNLE. In het geldende provinciale uitwerkingsplan voor de stedelijke regio Waalboss is de grens van de stedelijke regio in de rivier de Maas gelegd. Het gedeelte tussen de bestaande bebouwing van de wijk Maaspoort en de Maas is in dit uitwerkingsplan gelegen in het landelijk gebied en is daarin aangeduid als "landschappelijk raamwerk". Dit landschappelijk raamwerk vormt het duurzaam niet te verstedelijken gebied en waarborgt belangrijke landschappelijke en ecologische verbindingen in de regio. In het op 22 april 2005 vastgestelde reconstructieplan Maas & Meierij zijn de uiterwaarden van de Maas en de directe omgeving daarvan aangewezen als onderdeel van de RNLE. Uitgangspunt voor de begrenzing van deze RNLE is de Empelse Dijk. Hiermee is de nadere begrenzing van de RNLE vastgesteld. Door bovengenoemde plannen is de GHS globaal begrensd. De GHS dient voorts op perceelsniveau te worden begrensd in het bestemmingsplan.

2.12.1. De Afdeling stelt vast dat de bestemming "Verkeer en verblijf (Vv)" betrekking heeft op de kruin van de dijk. Het noordelijk dijktafval heeft de bestemming "Uiterwaarden", het zuidelijk talud heeft de bestemming "Groenvoorzieningen (structureel randgroen)". De grens van de GHS is hiermee in het plan vastgelegd ten noorden van de dijkweg. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 1 augustus 2007, no. 200607238/1, rechtsoverwegingen 2.6.3. en 2.8. heeft overwogen, kunnen de GHS-detailplankaarten worden gebruikt als hulpmiddel bij het vaststellen en begrenzen van de GHS in het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is uiteindelijk de enige voor burgers juridisch bindende ruimtelijke bescherming van de GHS en daarmee van de EHS.

De Afdeling is van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan voor de natuurwaarden van het uiterwaardengebied langs de Empelse Dijk en de recreatieve belangen met betrekking tot deze dijk als onderdeel van het stedelijk uitloopgebied geen nadelige gevolgen van betekenis heeft. Hierbij is in aanmerking genomen dat de weg op de Empelse Dijk altijd in gebruik is geweest voor doorgaand gemotoriseerd verkeer en dat er geen sprake is van de aanleg van een nieuwe weg. Gelet op het conserverende karakter van het plan, kan niet worden geconcludeerd dat als gevolg van het plan de verkeersdruk zal toenemen en dat het woon- en leefklimaat, waaronder de luchtkwaliteit, zal verslechteren. De Afdeling ziet derhalve geen grond voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de nadere begrenzing van de GHS, die in het plan is vastgelegd, in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

2.11.1. In hetgeen [appellanten sub 1] hebben aangevoerd omtrent de door hen genoemde beleidsnota's en inventarisaties van de natuurwaarden van het aan de Empelse Dijk grenzende gebied, kan geen aanknopingspunt worden gevonden voor het oordeel dat verweerder de natuurwaarden van dit gebied bij het nemen van het bestreden besluit heeft miskend.

2.12. Wat betreft het bezwaar van [appellanten sub 1] en [appellant sub 2] dat in de planexploitatieopzet onvoldoende rekening is gehouden met vergoeding van de door hen verwachte planschade, overweegt de Afdeling dat blijkens de Nota van Toelichting bij het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 het in de rede ligt bij het onderzoek met betrekking tot de financiële uitvoerbaarheid van het plan aan mogelijke planschade aandacht te

besteden, indien de planschade op voorhand is te voorzien. Appellanten hebben gesteld dat er planschade zal optreden. Daarbij hebben zij geen argumenten aangevoerd op basis waarvan moet worden aangenomen dat deze schade op voorhand is te voorzien en zich in een zodanige omvang zal voordoen, dat het plan niet uitvoerbaar is. Gelet hierop ziet de Afdeling in het betoog van appellanten geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder het plan in strijd met artikel 9 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 heeft goedgekeurd. 2.13. De conclusie is dat hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plandeel niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Daarin wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

De beroepen, voor zover ontvankelijk, zijn mitsdien ongegrond.

Proceskosten

2.14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellanten sub 1] niet-ontvankelijk voor zover dat is ingediend namens [een van de appellanten] en de vereniging "Vereniging De Groene Ring";

II. verklaart het beroep van [appellanten sub 1] voor het overige ongegrond;

III. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, Voorzitter, en mr. H.P.J.A.M. Hennekens en mr. G.N. Roes, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P.J.A.M. Broekman, ambtenaar van Staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Broekman  
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 oktober 2007

12-521.