

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BP0519
Datum uitspraak	12 januari 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 oktober 2008 heeft het college aan de Stichting Leger des Heils (hierna: Leger des Heils) onder vrijstelling van het bestemmingsplan bouwvergunning verleend voor het veranderen van het gebouw op het perceel Stationsweg 37 en 39 te Terneuzen (hierna: het perceel) tot hostel en dienstencentrum.

Volledige tekst

201003164/1/H1.

Datum uitspraak: 12 januari 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante A], [appellante B] en Doe Het Zelf Terneuzen B.V., alle gevestigd te Terneuzen, (hierna: [appellant] e.a.),

tegen de uitspraak van de rechtbank Middelburg (hierna: de rechtbank) van 18 februari 2010 in zaak nr. 09/654 in het geding tussen:

[appellant] e.a.

en

het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen (hierna: het college).

1. Procesverloop

Bij besluit van 30 oktober 2008 heeft het college aan de Stichting Leger des Heils (hierna: Leger des Heils) onder vrijstelling van het bestemmingsplan bouwvergunning verleend voor het veranderen van het gebouw op het perceel Stationsweg 37 en 39 te Terneuzen (hierna: het perceel) tot hostel en dienstencentrum.

Bij besluit van 6 juli 2009 heeft het door [appellant] e.a. daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 februari 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door [appellant] e.a. daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar te nemen met

inachtneming van hetgeen in die uitspraak is overwogen. De uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak hebben [appellant] e.a. bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 31 maart 2010, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Leger des Heils heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 3 mei 2010 heeft het college het door [appellant] e.a. gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

Bij brieven van 21 mei en 10 juni 2010 hebben [appellant] e.a. een reactie gegeven op het besluit van 3 mei 2010.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 oktober 2010, waar [appellant] e.a., vertegenwoordigd door mr. P.H. Revermann, werkzaam bij het Juridisch en Bestuurlijk Adviescentrum B.V. te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door N.E.M. van Hurck, werkzaam in dienst van de gemeente, zijn verschenen. Tevens is daar Leger des Heils, vertegenwoordigd door drs. J.H. Blaak-van de Lagemaat, gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Het hostel en dienstencentrum (hierna: het hostel) is bedoeld voor dagopvang aan maximaal veertig niet of minder zelfredzame personen, alsmede nachtopvang aan maximaal twaalf personen, behorend tot deze groep.

2.2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Plan in hoofdzaak, gemeente Terneuzen 1949" rust op het perceel de bestemming "Gronden bestemd voor industrie- en handelsterrein". Het bouwplan is met deze bestemming in strijd. Het college heeft teneinde realisering ervan toch mogelijk te kunnen maken krachtens artikel 19, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) daarvan vrijstelling verleend.

2.2.1. Ingevolge die bepaling kunnen burgemeester en wethouders vrijstelling van het bestemmingsplan verlenen in door gedeputeerde staten, in overeenstemming met de inspecteur van de ruimtelijke ordening, aangegeven categorieën van gevallen. Gedeputeerde staten kunnen daarbij tevens bepalen, onder welke omstandigheden vooraf een verklaring is vereist dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Het bepaalde in het eerste lid van dit artikel met betrekking tot een goede ruimtelijke onderbouwing van het betrokken project is van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge dat eerste lid, voor zover thans van belang, wordt onder goede ruimtelijke onderbouwing bij voorkeur een gemeentelijk of intergemeentelijk structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in elk geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied.

2.3. [appellant] e.a. betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college en Leger des Heils ten onrechte geen overleg met hen hebben gevoerd over alternatieve locaties voor het project.

2.3.1. Dat betoog faalt. Het college had te beslissen over het verlenen van vrijstelling voor het project, zoals die daarvoor was aangevraagd. Indien een project op zichzelf aanvaardbaar

is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot het onthouden van medewerking nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. De rechtbank heeft dat terecht door [appellant] e.a. niet aannemelijk gemaakt geacht. Daarbij wordt mede in aanmerking genomen dat het college ter zitting onweersproken heeft gesteld dat het jarenlang zonder resultaat op zoek is geweest naar een alternatief en dat, voor zover [appellant] e.a. hebben aangevoerd dat het hostel op het perceel Beneluxweg 2 te Terneuzen had moeten blijven, Leger des Heils onweersproken heeft gesteld dat het daar moest worden beëindigd vanwege het verlopen van de daarvoor verleende vrijstelling en het voor het hostel gebruikte gebouw inmiddels is gesloopt.

2.4. [appellant] e.a. betogen voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het project uit een oogpunt van externe veiligheid niet verantwoord is. Het is voorzien in de nabijheid van een spoorwegemplacement, waar wagons met gevaarlijke stoffen worden gerangeerd en geparkeerd. De onderzoeken die Prorail in 2006 en in 2008 heeft uitgevoerd naar de externe veiligheid en die het college aan zijn standpunt dat aan de normen op het gebied van externe veiligheid is voldaan ten grondslag heeft gelegd, zijn ondeugdelijk, nu deze van een te laag aantal aanwezige personen in de directe omgeving van het spoorwegemplacement uitgaan. De komst van het hostel resulteert volgens hen in een belangrijke toename van dit aantal ten opzichte van de voorgaande situatie, waarmee het college ten onrechte geen rekening heeft gehouden.

2.4.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat aan de normen op het gebied van externe veiligheid, als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (het Bevi), is voldaan. Het heeft geen nader onderzoek in de vorm van een uitgebreide groepsrisicoverantwoording nodig geacht. Het heeft dit standpunt volgens het besluit van 6 juli 2009 gebaseerd op de in 2006 en in 2008 door Prorail uitgevoerde onderzoeken naar de externe veiligheid op en rond het nabijgelegen spoorwegemplacement. Prorail is in beide onderzoeken tot de conclusie gekomen dat aan de veiligheidsnorm wat betreft het plaatsgebonden risico wordt voldaan, nu de daarvoor gestelde grenswaarde niet wordt overschreden. Daarnaast ligt het groepsrisico meer dan een factor 10 onder de oriënterende waarde. Daarbij is bij het in 2006 uitgevoerde onderzoek uitgegaan van een bevolkingsdichtheid ter plaatse van 50 personen per hectare en bij het in 2008 uitgevoerde onderzoek van een bevolkingsdichtheid ter plaatse van 70 personen per hectare. Bij het laatste onderzoek is volgens het besluit van 6 juli 2009 weliswaar geconcludeerd dat het groepsrisico iets was toegenomen, maar dat dit nog steeds een factor 8 tot 9 onder de oriënterende waarde lag.

De rechtbank heeft in het in beroep aangevoerde terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het college ten onrechte geen nader onderzoek naar de externe veiligheid noodzakelijk heeft geacht. Voor zover er een toename is van het aantal aanwezigen in de nabijheid van het spoorwegemplacement, is daarmee bij het in 2008 uitgevoerde onderzoek door Prorail en in het besluit op bezwaar rekening gehouden.

Het betoog faalt.

2.5. [appellant] e.a. betogen verder dat de rechtbank heeft miskend dat het college aan de vrijstelling geen deugdelijke belangenafweging ten grondslag heeft gelegd. Zij exploiteren op het bedrijventerrein, waar het hostel is voorzien twee bouwmarkten. Het begeleid drugsgebruik in het pand trekt volgens hen drugshandelaren en andere randverschijnselen aan, met ernstige overlast tot gevolg. Zij worden daarom door het project onevenredig in hun belangen geschaad.

2.5.1. Hoewel niet valt uit te sluiten dat [appellant] e.a. negatieve gevolgen van het hostel zullen ondervinden, heeft de rechtbank terecht in het in beroep aangevoerde geen grond gevonden voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat hun belang niet zo zwaarwegend is dat deswege geen vrijstelling kan worden verleend.

Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het college het maatschappelijk belang van de voorziening groot heeft kunnen achten en de gekozen locatie niet ver van het centrum en niet in een dichtbevolkt woongebied is gelegen. Voorts heeft de rechtbank terecht in aanmerking genomen dat een zogenoemd Buurtbeheersplan is vastgesteld, waarin Leger des Heils, de gemeente, de politie, een bewonersvertegenwoordiging en de ondernemersvereniging Terneuzen-West samenwerken en regelmatig overleg voeren. Het heeft ten doel de mogelijke overlast door de aanwezigheid van het hostel zoveel mogelijk te beperken. Daartoe zijn zowel bij Leger des Heils, als bij de gemeente en de politie telefoonnummers opengesteld en contactpersonen aangewezen om zo snel en adequaat mogelijk op meldingen van overlast te reageren. Leger des Heils is voor dergelijke klachten 24 uur per dag bereikbaar. Ter zitting heeft de vertegenwoordiger van Leger des Heils onweersproken verklaard dat medewerkers van het hostel zich ter voorkoming van overlast op straat begeven, opruimen en bewoners en bezoekers van het hostel op straat aanspreken, indien nodig. Volgens het college en Leger des Heils hebben de genomen maatregelen effect en is de overlast beperkt. [appellant] e.a. hebben dat niet gemotiveerd weersproken.

Het betoog faalt.

2.6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.7. Aangezien bij het besluit van 3 mei 2010 niet aan de bezwaren van [appellant] e.a. is tegemoetgekomen, wordt het hoger beroep, gelet op artikel 6:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in verbinding met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, geacht mede een beroep tegen dit besluit in te houden.

2.8. [appellant] e.a. betogen dat het college de zaak ten onrechte niet, alvorens tot het nieuwe besluit te komen, opnieuw aan de Commissie voor de bezwaarschriften van de gemeente Terneuzen ter advisering heeft voorgelegd.

2.8.1. In artikel 7:2, eerste lid, van de Awb, noch elders, is een algemene verplichting neergelegd om bij het nemen van een nieuw besluit op bezwaar ter voldoening aan een uitspraak van de rechter, bij welke uitspraak het eerdere besluit op bezwaar is vernietigd, de bezwaarden opnieuw te horen. Wel kan dat onder omstandigheden uit een oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk zijn. In dit geval doen zich dergelijke omstandigheden niet voor, nu het besluit van 3 mei 2010 niet is gebaseerd op na het horen bekend geworden feiten en omstandigheden. Het college heeft het standpunt dat het project in overeenstemming is met toekomstige planologische ontwikkelingen slechts nader gemotiveerd, waarbij dat standpunt inhoudelijk ongewijzigd is gebleven, terwijl de standpunten van [appellant] e.a. daarover bekend waren. Het college heeft onder die omstandigheden, zonder [appellant] e.a. opnieuw in de gelegenheid te stellen over de zaak te worden gehoord en derhalve zonder de zaak opnieuw aan de bezwarencommissie voor te leggen, op het bezwaar mogen beslissen.

Het betoog faalt.

2.9. [appellant] e.a. betogen voorts dat het besluit van 3 mei 2010 evenmin is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing, nu het college opnieuw niet op de relatie van het

project met het geldende bestemmingsplan is ingegaan en niet deugdelijk heeft gemotiveerd, waarom het in de toekomstige stedelijke ontwikkelingen past. Voorts betreft het project volgens de door het college vastgestelde ambtelijke notitie "Gebiedsstudie en programma voor Hostel/Dienstencentrum" van september 2005 een "wezensvreemde functie" ter plaatse. Evenmin is inmiddels voldaan aan de eisen van externe veiligheid en doet zich de eerder gevreesde overlast als gevolg van de aanwezigheid van het hostel inmiddels daadwerkelijk voor, aldus [appellant] e.a..

2.9.1. Dat de betogen dat niet aan de eisen van externe veiligheid, alsmede aan het vereiste van een deugdelijke belangenafweging voor het project is voldaan falen, volgt uit hetgeen hiervoor onder 2.4.1 en 2.5.1 is overwogen. Dat [appellant] e.a. processen-verbaal van aangiften van diefstal bij de politie in het geding hebben gebracht, leidt niet tot de conclusie dat de belangenafweging ondeugdelijk is, op grond waarvan het college gehouden was de vrijstelling bij het besluit van 3 mei 2010 alsnog te weigeren.

2.9.2. In de aan het besluit van 3 mei 2010 ten grondslag gelegde ruimtelijke onderbouwing van 29 maart 2010 is nader ingegaan op de passendheid van het project in de uitgangspunten van het "Masterplan Axelse Dam", dat de gemeenteraad van Terneuzen in 2003 heeft vastgesteld en dat volgens het voorwoord ervan een indicatie geeft voor de gewenste ruimtelijke en functionele ontwikkeling van het betrokken gebied.

Het college stelt zich in de ruimtelijke onderbouwing op het standpunt dat dit plan richtinggevend is voor de korte en vooral de lange termijndoelstellingen voor het gebied en niet is bedoeld om bij voorbaat korte termijn doelstellingen die strijdig zijn met strikt stedenbouwkundige overwegingen uit te sluiten. Het voorwoord en de inleiding bieden voldoende steun voor dat standpunt. Verder stelt het college dat, nu het project wordt gerealiseerd in een bestaand pand dat in de toekomstvisie is geprojecteerd, de ontwikkeling in de toekomstige stedenbouwkundige structuur past. Het wijst er voorts op dat het project een stedelijke ontwikkeling betreft, waarop volgens het Masterplan kan worden ingespeeld. In de ruimtelijke onderbouwing licht het college de locatiekeuze nader toe door te stellen dat het project gedeeltelijk is ingebed in een woonomgeving en op loopafstand van het centrum ligt en niet is gelegen in de nabijheid van scholen. Het college is blijkens de ruimtelijke onderbouwing voornemens het project in de toekomst positief te bestemmen.

Onder deze omstandigheden kan het betoog dat het besluit van 3 mei 2010 nog altijd niet van een toereikende ruimtelijke onderbouwing is voorzien niet slagen. Hetgeen [appellant] e.a. in de brief van 10 juni 2010 nog hebben aangevoerd, leidt niet tot een ander oordeel.

Het betoog faalt.

2.10. Het beroep tegen het besluit van het college van 3 mei 2010 is ongegrond.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep van [appellant] e.a. tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen van 3 mei 2010, kenmerk 9736, ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.W.L. Loeb, voorzitter, en mr. N.S.J. Koeman en mr. J.C. Kranenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Driel, ambtenaar van staat.

w.g. Loeb w.g. Van Driel
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 januari 2011

414-641.