

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY7352
Datum uitspraak	27 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 juni 2011, kenmerk 37981, heeft de raad het bestemmingsplan "Tuinzigt-Westerpark" vastgesteld.

Volledige tekst

201110304/1/R3.

Datum uitspraak: 27 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], wonend te Breda,
2. [appellante sub 2], gevestigd te Breda,

en

de raad van de gemeente Breda,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 juni 2011, kenmerk 37981, heeft de raad het bestemmingsplan "Tuinzigt-Westerpark" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] en [appellante sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante sub 1] en [appellante sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 oktober 2012, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde], en [appellante sub 2], vertegenwoordigd door M.J. Wilderon, bijgestaan door mr. B. Baan, advocaat te Etten-Leur, en de raad, vertegenwoordigd door drs. J.A.F. Koning en ing. J.M. Curfs, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Buiten bezwaren van partijen zijn door de raad ter zitting nog stukken in het geding gebracht.

Overwegingen

Het beroep van [appellante sub 1]

1. [appellante sub 1] richt zich tegen de vaststelling van de aanduidingen "maximum aantal wooneenheden (4)" en "gemengd" voor haar perceel [locatie] te Breda.

Zij betoogt dat het aantal toegestane wooneenheden voor het pand op het perceel ten onrechte is gemaximeerd tot vier. Hierdoor wordt zij in haar gebruiksmogelijkheden beperkt, omdat het vorige plan bewoning van het gehele pand toestond. De beperking van het aantal wooneenheden klemt te meer, omdat de kantoorruimtes op de bovenverdieping door de huidige marktomstandigheden en ligging nauwelijks kunnen worden geëxploiteerd. De beperking van het aantal toegestane wooneenheden is verder in strijd met het gemeentelijke beleid dat erop is gericht leegstaande kantoorruimtes om te vormen tot woonruimtes. De beperking is verder in strijd met een bij brief van 21 september 2005 verleende vergunning dan wel toestemming. Op basis hiervan behoeft [appellante sub 1] op haar perceel bovendien niet te voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit 2003. Voorts zullen extra wooneenheden niet leiden tot parkeerproblemen. Daarnaast valt het gebruik van het gehele pand volgens [appellante sub 1] onder de bescherming van het overgangsrecht.

Verder acht [appellante sub 1] de voor haar perceel opgenomen bedrijfsmogelijkheden te beperkend.

1.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij, gelet op het nieuwe gemeentelijke woningbouwbeleid, de niet benutte gebruiksmogelijkheden voor bewoning van de andere ruimtes niet langer als zodanig wil bestemmen. Deze ruimtes mogen ingevolge het plan worden gebruikt voor bedrijfsactiviteiten in de milieucategorieën 1 en 2, voor dienstverlening en voor specifieke maatschappelijke voorzieningen.

1.2. Aan het perceel is de bestemming "Wonen" met de aanduidingen "gemengd" en "maximum aantal wooneenheden (4)" toegekend.

Ingevolge artikel 15, lid 15.1, aanhef, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor:

a. wonen;

c. ter plaatse van de aanduiding "gemengd" tevens bedrijven in categorie 1 en 2 zoals opgenomen in bijlage 1 van deze regels, dienstverlening en maatschappelijke voorzieningen in de vorm van welzijn, volksgezondheid en verenigingsleven.

Ingevolge lid 15.2, onder 15.2.1, onder b, mag het aantal woningen niet worden vermeerderd en mag het aantal woningen ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal wooneenheden" niet meer bedragen dan aangeduid.

1.3. In het vorige plan was het aantal wooneenheden voor het perceel niet gemaximeerd en waren daarnaast bedrijven uit de milieucategorieën 1 en 2 toegestaan. Hierover overweegt de Afdeling dat in het algemeen aan een geldend plan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

Het beleid dat de raad voert is neergelegd in de nota "Stedelijke programmering 2020, Koers gezet" die de raad op 16 december 2010 heeft vastgesteld. Uit deze nota en de plantoelichting volgt dat er binnen de gemeente sprake is van een zogenoemde "overprogrammering" van woningen. Het maximum aantal te bouwen woningen is kleiner dan de aantallen woningen die momenteel in voorbereiding zijn. Er moeten dan ook prioriteiten worden gesteld welke woningbouwplannen wel en welke geen doorgang vinden. Deze "overprogrammering" leidt ertoe dat ruimte kan worden geboden aan andere wenselijke functies binnen de gemeente. Een toevoeging van woningen zal gepaard moeten gaan met een kwalitatieve verbetering van de locatie en met het niet realiseren van woningbouw

elders. In het plangebied is daarom in overeenstemming met de nota woningvermeerdering in beginsel uitgesloten.

De Afdeling acht dit beleid niet onredelijk. De Afdeling stelt vast dat het toelaten van meer dan vier wooneenheden op het perceel [locatie] niet past binnen dit beleid. Voor zover [appellante sub 1] in beroep betoogt dat het gebruik van haar gehele pand als woonruimte wordt beschermd door het overgangsrecht van het plan, stelt de Afdeling vast dat aan [appellante sub 1] voor dit gebruik nimmer een omgevingsvergunning is verleend en dat het college van burgemeester en wethouders in verband hiermee bij zijn besluit van 8 april 2011 de desbetreffende bouwwerkzaamheden heeft stilgelegd om te voorkomen dat meer dan vier wooneenheden worden gecreëerd. [appellante sub 1] heeft voor de vaststelling van het plan hiervoor evenmin concrete bouwplannen bij het college van burgemeester en wethouders ingediend waarmee de raad bij de vaststelling rekening had moeten houden.

Voor zover [appellante sub 1] wijst op de brief van 21 september 2005, overweegt de Afdeling dat het college van burgemeester en wethouders hierin meedeelt dat het vorige plan bewoning in het pand toestond. Deze brief geeft, anders dan [appellante sub 1] veronderstelt, alleen een toelichting op de in het vorige plan toegestane gebruiksmogelijkheden en is geen bouwvergunning. Evenmin volgt uit deze brief dat, wat hiervan verder ook zij, niet hoeft te worden voldaan aan het Bouwbesluit 2003 (thans het Bouwbesluit 2012).

Voor zover [appellante sub 1] refereert aan het gemeentelijke beleid om leegstaande kantoorruimtes om te vormen tot woonruimtes, overweegt de Afdeling dat vaststaat dat het perceel in het vorige plan niet was bestemd ten behoeve van kantoorvoorzieningen en dit beleid dan ook niet van toepassing is op het perceel [locatie].

1.4. Teneinde de exploitatiemogelijkheden te vergroten van de andere ruimtes van het pand dan de vier wooneenheden, zijn naast het gebruik daarvan voor bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2, tevens dienstverlening en maatschappelijke voorzieningen in de vorm van welzijn, volksgezondheid en verenigingsleven toegestaan. [appellante sub 1] heeft niet aannemelijk gemaakt dat deze ruimtes niet exploitabel zijn.

1.5. Gelet op het voorgaande hoefde de raad geen aanleiding te zien om af te wijken van zijn beleid in de nota om in beginsel geen woningvermeerdering toe te staan.

2. In hetgeen [appellante sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan, wat betreft de aanduiding "maximum aantal wooneenheden (4)" en de aanduiding "gemengd" voor het perceel [locatie], strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is ongegrond.

3. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van het beroep van [appellante sub 1] bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellante sub 2]

4. [appellante sub 2] richt zich tegen de gewijzigde vaststelling van het plan, voor zover op de percelen ter hoogte van de Emerweg 55 te Breda niet is voorzien in de mogelijkheid om 29 woningen te realiseren (hierna: het bouwvoornemen).

5. In de eerste plaats betoogt [appellante sub 2] dat de raad heeft gehandeld in strijd met het

vertrouwensbeginsel. Hiertoe voert zij aan dat zij met de gemeente een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten, waaraan zij de verwachting mocht ontleen dat de raad het bouwvoornemen in het vastgestelde bestemmingsplan zou opnemen.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat aan de overeenkomst niet de verwachting kon worden ontleend dat de raad het bouwvoornemen in het bestemmingsplan zou opnemen, omdat de overeenkomst niet aan zijn bevoegdheid in de weg staat om het plan naar aanleiding van naar voren gebrachte zienswijzen gewijzigd vast te stellen.

5.2. Ingevolge artikel 5, lid 5.1, van de grondexploitatieovereenkomst is de gemeente bereid de realisatie van het (bouw)plan (inclusief bouwrijp en woonrijp maken, en de inrichting van de openbare ruimte) planologisch mogelijk te maken en verplicht zij zich daartoe een procedure te starten tot herziening van het bestemmingsplan. De gemeente zal bevorderen dat voornoemde planologische procedure zoveel mogelijk binnen de planning kan worden afgerond.

Ingevolge lid 5.3 behoudt de gemeente, hetgeen door exploitant wordt erkend, bij de nakoming van hetgeen in deze overeenkomst is bepaald haar volledige publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor de daaruit voortvloeiende procedures en besluitvorming. Dit houdt in dat er van de zijde van de gemeente geen sprake is van een toerekenbare tekortkoming of toerekenbaar verzuim indien het handelen naar deze verantwoordelijkheid eist dat de gemeente publiekrechtelijke rechtshandelingen verricht of nalaat die niet overeenkomstig de aard en de strekking van deze overeenkomst zijn en niet bevorderlijk zijn voor de voortgang van de uitvoering daarvan.

5.3. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwenbeginsel is nodig dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen, concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

Behalve dat voornoemde overeenkomst voor zover het betreft het verlenen van planologische medewerking slechts een inspanningsverplichting inhoudt, kan zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 juni 2012, in zaaknr. 201109458/1/R1, een overeenkomst als de onderhavige niet leiden tot een verplichting van de raad aan gronden een bestemming te geven die de raad niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening zou achten. Het aanvaarden van gebondenheid van de raad aan het leggen van de bestemming zoals in de overeenkomst voorzien, verdraagt zich niet met de door de wetgever in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening aan de raad toegekende bevoegdheid om, in het belang van een goede ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen vast te stellen na het volgen van de daartoe in deze wet dwingend voorgeschreven en met waarborgen omklede procedure. De definitieve beslissing over de vaststelling van het bestemmingsplan kan mede afhankelijk van alle in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen - ook de mogelijke belangen van derden - anders uitvallen dan door het college van burgemeester en wethouders bij het sluiten van de overeenkomst is ingeschat. Dat tussen [appellante sub 2] en de gemeente een overeenkomst is gesloten, is wel een omstandigheid die de raad bij de vaststelling van het plan in zijn overwegingen dient te betrekken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad dat in het onderhavige geval gedaan.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in zijn verweerschrift en ter zitting terecht op het standpunt gesteld dat aan de overeenkomst niet de verwachting kon worden ontleend dat de raad het bouwvoornemen in het bestemmingsplan zou opnemen.

6. [appellante sub 2] betoogt voorts dat niet inzichtelijk is waarom de raad bij de vaststelling

van het plan het bouwvoornemen hierbuiten heeft gelaten en dat de raad het besluit onzorgvuldig heeft voorbereid. Volgens haar is het bouwvoornemen voldoende concreet, nu het aantal en het type te bouwen woningen bekend is en het stedenbouwkundig ontwerp is afgerond. Zij verwijst hiervoor naar het concept van het raadsvoorstel en naar de brief met het onderwerp "Technische vragen Emerhoef" van de desbetreffende wethouder aan de raadscommissie Ruimte. Bovendien voldoet volgens haar het bouwvoornemen aan alle gestelde randvoorwaarden.

6.1. De raad stelt zich in de toelichting op het vastgestelde plan en in het raadsvoorstel op het standpunt dat de planontwikkeling van het bouwvoornemen nog onvoldoende concreet is en dat er bij omwonenden onvoldoende draagvlak hiervoor aanwezig is.

6.2. Aan de percelen was in het ontwerpplan de bestemming "Woongebied" toegekend. Binnen deze bestemming mochten ingevolge artikel 16, lid 16.2, onder b, van de planregels van het ontwerpplan maximaal 29 aaneengebouwde woningen worden gebouwd. In het gewijzigd vastgestelde plan is deze bestemming niet meer voor de percelen opgenomen, maar is de feitelijk bestaande situatie als zodanig bestemd.

6.3. Over de vraag of het bouwvoornemen voldoende concreet is, merkt de Afdeling op dat in het concept-raadsvoorstel, waarnaar [appellante sub 2] verwijst, staat dat het college van burgemeester en wethouders het bouwplan integraal heeft getoetst en dat hieruit is gebleken dat het bouwplan voorziet in een woningtype waaraan behoefte is. Voorts is daarin ook, kort gezegd, de nadere invulling van het bouwvoornemen in orde bevonden, in verband waarmee het college kan instemmen met de beoogde ontwikkeling. Een en ander is geheel in overeenstemming met de brief van de wethouder aan de commissie Ruimte.

De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt waarom hij niettemin het bouwvoornemen onvoldoende concreet heeft geacht. In het verweerschrift en ter zitting bij de Afdeling heeft de raad nog verwezen naar de besprekingen in de commissie Ruimte op 28 juni 2011 en de raadsvergadering van 30 juni 2011 over het bouwvoornemen in het kader van de vaststelling van het plan en in dit verband naar voren gebracht dat ook het gebrek aan ruimtelijke kwaliteit en de toename van het aantal woningen van 26 naar 29 aan het besluit van de raad om het bouwvoornemen buiten het plan te laten, ten grondslag hebben gelegen. De Afdeling overweegt dat de van deze vergaderingen opgemaakte verslagen echter niet inzichtelijk maken of en in welke mate deze argumenten de raad ertoe hebben bewogen om het bouwvoornemen niet in het plan op te nemen. Voorts is het argument in de toelichting op het vastgestelde plan en het raadsvoorstel dat er bij omwonenden onvoldoende draagvlak is voor het bouwvoornemen, niet toereikend om het besluit van de raad te motiveren.

Het betoog slaagt.

7. In hetgeen [appellante sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de nader aan te geven plandelen met de bestemmingen "Wonen", "Groen" en "Recreatie", niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep van [appellante sub 2] is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.

8. De raad dient ten aanzien van het beroep van [appellante sub 2] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellante sub 2] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Breda van 30 juni 2011, kenmerk 37981, voor zover het betreft de plandelen met de bestemmingen "Wonen", "Groen" en "Recreatie", zoals nader aangeduid op de aan deze uitspraak gehechte kaart;

III. verklaart het beroep van [appellante sub 1] ongegrond;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Breda tot vergoeding van bij [appellante sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 902,12 (zegge: negenhonderdtwee euro en twaalf cent), waarvan € 874,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Breda aan [appellante sub 2] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. M.G.J. Parkins-de Vin, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.W.M. Kooijman, ambtenaar van staat.

w.g. Parkins-de Vin w.g. Kooijman
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 december 2012

177-605.



