

## Uitspraak 201501211/1/R4

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:173
Datum uitspraak	27 januari 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 december 2014, nr. 8a, heeft de raad het bestemmingsplan "Oranjebuurt-Noorderplantsoenbuurt" vastgesteld.

Volledige tekst

201501211/1/R4.

Datum uitspraak: 27 januari 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Groningen,
  2. [appellant sub 2], wonend te Groningen,
  3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], wonend te Groningen,
  4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], wonend te Groningen,
  5. [appellant sub 5] en anderen, wonend te Groningen,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Groningen,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 december 2014, nr. 8a, heeft de raad het bestemmingsplan "Oranjebuurt-Noorderplantsoenbuurt" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] en [appellant sub 5] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad, [appellant sub 5] en anderen en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 november 2015, waar [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellant sub 5] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant sub 5], vergezeld door [gemachtigde], [appellant sub 2], en de raad, vertegenwoordigd door H.M.M. Meinderts, H.K. de Jonge en H. Postma, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Het plan

1. Het plan heeft betrekking op de buurten direct ten westen en noordwesten van het Noorderplantsoen in Groningen. De raad heeft beoogd met dit grotendeels actualiserende bestemmingsplan zoveel mogelijk de bestaande planologische mogelijkheden te respecteren.

Algemeen toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellant sub 1]

3. [appellant sub 1] richt zich tegen het plandeel met de bestemming "Gemengd" dat betrekking heeft op het perceel [locatie 1], voor zover de bouw- en gebruiksmogelijkheden ter plaatse zijn beperkt ten opzichte van het ontwerpplan. Hij voert aan dat hij voorafgaand aan de vaststelling van het plan een aanvraag voor een omgevingsvergunning heeft gedaan die in overeenstemming was met de mogelijkheden onder het voorheen geldende planologische regime en de in het ontwerpplan geboden mogelijkheden.

3.1. De raad heeft voorafgaand aan de zitting in een nader stuk betoogd dat [appellant sub 1] geen procesbelang meer heeft bij zijn beroep omdat [appellant sub 1] het onroerende goed op 18 mei 2015 heeft verkocht, onder bijvoeging van een afschrift van de desbetreffende koopakte. Naar aanleiding hiervan heeft de Afdeling voorafgaand aan de zitting [appellant sub 1] bij brief te kennen gegeven dat met die ontwikkeling de vraag rijst of hij nog belang heeft bij zijn beroep. Hierop heeft de Afdeling geen reactie ontvangen. Ter zitting heeft de raad te kennen gegeven dat [appellant sub 1] telefonisch heeft medegedeeld dat hij geen behoefte meer had aan een beslissing op zijn aanvraag om een omgevingsvergunning.

Gelet op het voorgaande en nu ook anderszins niet is gebleken dat [appellant sub 1] nog procesbelang heeft bij een beoordeling van zijn beroep, is het beroep niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellant sub 2]

4. [appellant sub 2] is betrokken bij de realisering van beoogde studentenhuisvesting in de voormalige Noorderkerk en bijbehorende gebouwen en heeft bij brief van 15 oktober 2015, buiten de beroepstermijn, beroep ingesteld. Het beroep is gericht tegen het plandeel dat betrekking heeft op het perceel Noorderbuitensingel 12a, waar het bij de kerk behorende gebouw "Bethesda" staat.

De overschrijding van de beroepstermijn en het niet naar voren brengen van een zienswijze over het ontwerpplan zijn volgens [appellant sub 2] verschoonbaar. Daartoe voert hij aan dat zijn omgevingsvergunning bij besluit van 8 oktober 2015 naar aanleiding van ingediende bezwaren is ingetrokken omdat de in plaats van het bestaande balkon aan de voorzijde van de kerk te realiseren balustrades buiten het bouwvlak zouden vallen. Het college van burgemeester en wethouders had echter altijd te kennen gegeven dat het bouwplan voor de Noorderkerk zou passen binnen het bestemmingsplan, aldus [appellant sub 2].

4.1. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die over het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem dit redelijkerwijs niet kan worden verweten.

Ingevolge artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een beroepschrift zes weken.

4.2. De Afdeling is van oordeel dat hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd niet leidt tot het oordeel dat [appellant sub 2] redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren heeft gebracht en te laat beroep heeft ingesteld. Het is de eigen verantwoordelijkheid van [appellant sub 2] om zelf de in het ontwerpplan en het vastgestelde plan opgenomen regelingen te bezien en te beoordelen of die naar zijn mening toereikend zijn voor zijn bouwplan. Dit is temeer het geval nu ten tijde van de termijn voor het naar voren brengen van de zienswijze en de beroepstermijn nog geen omgevingsvergunning aan [appellant sub 2] was verleend.

Het beroep is niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B]

Ontvankelijkheid

5. Het beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] heeft onder meer betrekking op de mogelijkheden die het plan biedt voor de bouw van appartementen ter plaatse van de Noorderkerk en de directe omgeving daarvan, op gronden met de bestemming "Wonen".

5.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

5.2. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] wonen aan de [locatie 2], op een afstand van ongeveer 500 m tot de Noorderkerk en directe omgeving, ter plaatse van de gronden met de bestreden woonbestemming. Zij hebben op die locatie vanaf de [locatie 2] geen zicht. Naar het oordeel van de Afdeling gaat van deze bestreden woningbouwmogelijkheden voorts niet een zodanige ruimtelijke uitstraling uit dat ondanks deze afstand en het ontbreken van zicht toch persoonlijke belangen van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] rechtstreeks door deze woningbouwmogelijkheden worden geraakt. Dat zij zich als buurtbewoners sterk betrokken voelen bij de beoogde ontwikkeling van appartementen ter plaatse is onvoldoende om hen daarbij als belanghebbenden te kunnen aanmerken.

5.3. De conclusie is dat [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] geen belanghebbenden bij het bestemmingsplan zijn als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Wonen" dat betrekking heeft op de gronden met daarop de Noorderkerk en gronden in de directe omgeving daarvan. In zoverre kunnen zij tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep instellen. Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], voor zover ontvankelijk

6. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] wonen aan de [locatie 2], een zijstraat van de Kerklaan. Zij betogen dat de in het plan toegestane bebouwing ten onrechte niet is beperkt tot de feitelijk aanwezige bebouwing, ter bescherming van het plangebied. Volgens hen wijst de uitslag van een buurtenquête uit dat 409 van de 441 respondenten tegen grotere bouwhoogtes zijn. Volgens hen heeft het college de mogelijkheden die het plan biedt onjuist voorgespiegeld aan de raad.

In het bijzonder voeren [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] aan dat het plan in de Noorderplantsoenbuurt ten onrechte te grote bouwhoogtes toelaat. Zij betogen dat de raad bij het bepalen van de bij recht toegestane bouwhoogte ten onrechte voor iedere bouwlaag die op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan was toegestaan 3,5 m bouwhoogte toelaat. Omdat de feitelijke hoogte per bouwlaag gemiddeld 2,8 m bedraagt, maakt het plan zo verhoging van de feitelijk aanwezige bebouwing mogelijk, aldus [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B]. Daarnaast richten [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] zich tegen de in het plan opgenomen afwijkingsbevoegdheid waarmee de bij recht toegestane bouwhoogte met 3,5 m kan worden verhoogd.

Voorts betogen [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] dat ten onrechte de bouwvlakken in het plan ter plaatse van de zogenoemde binnenplaatsen niet alleen om hoofdgebouwen zijn gelegd, maar ook om aan- en uitbouwen, waardoor op die plekken een aanzienlijk grotere bouwhoogte is toegestaan dan de feitelijke hoogte van de aanwezige aanbouwen en bijgebouwen. Voorts loopt op diverse plaatsen de bouwgrens door aanbouwen en bijgebouwen, zo voeren [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] aan.

[appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] betogen daarnaast dat het plan sloop van bestaande bebouwing en nieuwbouw van studio's stimuleert doordat het in het plan opgenomen verbod tot splitsing van woningen alleen geldt voor bestaande woningen.

Door het bieden van de bestreden mogelijkheden in het plan heeft de raad gehandeld in strijd met artikel 21 van de Grondwet, zo voeren [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] aan.

7. De raad stelt dat in de systematiek van het voorheen geldende bestemmingsplan werd gewerkt met een toegestaan aantal bouwlagen, waarbij een bouwlaag een maximale hoogte van 3,5 m mocht hebben. Deze systematiek heeft de raad de laatste jaren losgelaten door in plaats daarvan slechts een maximale bouwhoogte in bestemmingsplannen op te nemen. Deze systematiek heeft er volgens de raad toe geleid dat in de Kerklaan een rechtstreeks toegestane bouwhoogte van 10,5 m geldt. Ten opzichte van het ontwerpplan is de maximale bouwhoogte naar aanleiding van zienswijzen hiermee met 0,5 m beperkt om te voorkomen dat daar waar drie bouwlagen aanwezig zijn, het plan bij recht de mogelijkheid biedt om vier bouwlagen te realiseren, aldus de raad. De raad wijst er op dat in de overige straten in de directe omgeving van de woning van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] een bouwhoogte geldt van 7 m, met uitzondering van een aantal panden met een bestaande

grotere hoogte. De raad stelt dat daarmee weliswaar meer bebouwing is toegestaan dan feitelijk aanwezig is, maar dat hij ook rekening heeft willen houden met de mogelijkheden die onder het voorheen geldende plan waren toegestaan.

De afwijkingsbevoegdheid waarmee het college van burgemeester en wethouders overschrijding van de rechtstreeks toegestane bouwhoogte met maximaal 3,5 m kan toestaan is voorts overgenomen uit het voorheen geldende bestemmingsplan, dat reeds in een vergelijkbare bevoegdheid voorzag, aldus de raad.

7.1. De percelen aan de Kerklaan, voor zover gelegen in de directe omgeving van de woning van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], zijn bestemd als "Gemengd". De bij recht toegestane bouwhoogte voor gronden met die bestemming bedraagt ter plaatse 10,5 m.

Artikel 11, lid 11.4.1, aanhef en sub a, van de planregels geeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om bij een omgevingsvergunning af te wijken van de maximale bouw- en goothoogte voor het vergroten van de maximaal toegestane bouw- en/of goothoogte met maximaal 3.50 m.

Ingevolge het bepaalde in lid 11.4.2 is afwijken van de regels, als bedoeld in lid 11.4.1 slechts mogelijk, indien geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:

- a. de woonsituatie;
- b. het straat- en bebouwingsbeeld;
- c. de verkeersveiligheid;
- d. de sociale veiligheid;
- e. de milieusituatie;
- f. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden.

Het gestelde in 11.3 is hierbij van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge lid 11.3 kan het college van burgemeester en wethouders nadere eisen stellen aan de plaats en afmetingen van de bebouwing, ten behoeve van:

- a. de woonsituatie:

Ten aanzien van de binnen de bestemming toegelaten gebruiksvormen dient rekening gehouden te worden met het instandhouden c.q. tot stand brengen van een redelijke lichttoetreding, alsmede de aanwezigheid van voldoende privacy.

- b. het straat- en bebouwingsbeeld:

Ten aanzien van de binnen de bestemming toegelaten gebruiksvormen dient te worden gestreefd naar het instandhouden c.q. tot stand brengen van een, in stedenbouwkundig opzicht, samenhangend straat- en bebouwingsbeeld. In het algemeen zal bij bebouwing worden gestreefd naar:

- een goede verhouding tussen bouwmassa en open ruimte;
- een goede hoogte-breedteverhouding tussen de bebouwing onderling en een samenhang in bouwvorm/architectonisch beeld tussen bebouwing die ruimtelijk op elkaar georiënteerd is.

- c. de verkeersveiligheid:

Ten aanzien van de binnen de bestemming toegelaten gebruiksvormen dient rekening te worden gehouden met het instandhouden c.q. tot stand brengen van een verkeersveilige situatie.

d. de sociale veiligheid:

Ten aanzien van de binnen de bestemming toegelaten gebruiksvormen dient te worden voorkomen dat een ruimtelijke situatie ontstaat die onoverzichtelijk, onherkenbaar en niet sociaal controleerbaar is.

e. de milieusituatie:

Ten aanzien van de binnen een bestemming toegelaten gebruiksvormen dient rekening te worden gehouden met de milieuaspecten, zoals hinder voor omwonenden en een verkeersaantrekkende werking.

f. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden:

Ten aanzien van de binnen een bestemming toegelaten gebruiksvormen dient rekening te worden gehouden met de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden, indien deze daardoor kunnen worden beïnvloed.

7.2. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] wijzen er terecht op dat de door de raad gekozen benadering bij het bepalen van de maximaal toegestane bouwhoogte ertoe leidt dat de maximaal toegestane bouwhoogte over het algemeen groter is dan de feitelijk aanwezige bouwhoogte. De raad heeft zich dit gerealiseerd, maar heeft ook gewicht toegekend aan de omstandigheid dat dit onder het voorheen geldende plan ook het geval was. De raad heeft dit in redelijkheid bij zijn belangenafweging kunnen betrekken.

Dat feitelijk lagere bebouwing aanwezig is dan onder het voorheen geldende bestemmingsplan mogelijk was, betekent niet dat de raad met het oog op een goede ruimtelijke ordening redelijkerwijze niet anders kon besluiten dan de maximaal toegestane bouwhoogte gelijk te stellen aan de feitelijke bouwhoogte. Het aangevoerde geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich met het oog op een goede ruimtelijke ordening niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plangebied voldoende wordt beschermd met de door hem beschreven algemeen gehanteerde systematiek voor het bepalen van de maximale rechtstreeks toegestane bouwhoogtes in het plan.

De uitslag van de buurtenquête doet daar niet aan af, nog daargelaten dat daaruit niet kan worden afgeleid dat 409 van de 441 respondenten zich zouden hebben uitgesproken tegen iedere mogelijkheid om bestaande bebouwing te verhogen. Daarin is immers aan bewoners van de Noorderplantsoenbuurt de vraag voorgelegd in hoeverre naar hun mening een extra verdieping zou kunnen worden toegestaan, niet of de maximale bouwhoogte zou moeten worden gelijkgesteld aan de feitelijk aanwezige bouwhoogte. Volgens de uitslag van de enquête geven van de 441 respondenten 123 er de voorkeur aan dat in geen geval een extra verdieping zou moeten worden toegestaan, 286 dat in uitzonderingsgevallen een extra verdieping mogelijk is, en 32 dat onbeperkt verdiepingen mogen worden toegevoegd.

7.3. Wat [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben aangevoerd geeft de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening niet in redelijkheid een afwijkingsbevoegdheid in het plan heeft kunnen opnemen waarmee de bij recht toegestane bouwhoogte met 3,5 m kan worden vergroot. De raad heeft daarbij in redelijkheid gewicht kunnen toekennen aan de omstandigheid dat in het voorheen geldende plan reeds een vergelijkbare regeling was opgenomen. Verder is van belang dat de

voorwaarden die aan deze afwijkingsbevoegdheid zijn verbonden waarborgen dat toepassing van die bevoegdheid onder meer niet mag leiden tot een onevenredige aantasting van de woonsituatie of het straat- en bebouwingsbeeld. Voorts biedt het plan de mogelijkheid om bij toepassing van de afwijkingsbevoegdheid zo nodig met het oog op onder meer de woonsituatie of het straat- en bebouwingsbeeld nadere eisen te stellen aan de plaats en afmetingen van de bebouwing.

8. Over de regeling voor binnenterreinen is de raad van mening dat met het thans voorliggende plan de binnenterreinen beter worden beschermd dan met het voorheen geldende plan. Daarbij wijst de raad er op dat in het plan over het algemeen de bouwgrens is teruggelegd en dat geen gebruik meer is gemaakt van de zogenoemde vloerindex, die veel of hoge bebouwing mogelijk maakte op het gehele binnenterrein. De vloerindex regelde het toegestane vloeroppervlak, waarbij niet van belang was waar op het binnenterrein dit werd gerealiseerd. De raad heeft ter zitting toegelicht dat de systematiek van de vloerindex het op die manier mogelijk maakte om ofwel een groter gedeelte van het binnenterrein te bebouwen met lage bebouwing, dan wel een kleiner gedeelte van het binnenterrein te bebouwen met hogere bebouwing. Wel bestond daarbij nog de mogelijkheid voor burgemeesters en wethouders om nadere eisen te stellen, aldus de raad. Volgens de raad heeft hij er met dit plan naar gestreefd het maximale bouwoppervlak dat mogelijk was op grond van de vloerindex in het vorige plan te behouden, maar heeft hij deze bouwmogelijkheden meer verplaatst naar de rand van het bouwblok, teneinde de openheid van binnenplaatsen te bevorderen. De bouwmogelijkheden van het voorheen geldende plan zijn niet verminderd, om gezinnen en anderen die een grotere woonruimte wensen de mogelijkheid te geven in hun huis te blijven wonen en om planschade af te weren, aldus de raad.

8.1. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] wijzen er terecht op dat de in het plan gekozen wijze van bestemmen van de binnenterreinen, zoals toegelicht door de raad, ertoe leidt dat het plan op bepaalde delen van binnenterreinen hogere bebouwing toelaat dan feitelijk aanwezig is. Blijkens de toelichting van de raad is het ook niet zijn oogmerk geweest om dit in het geheel te voorkomen, onder meer vanwege het streven van de raad om de bouwmogelijkheden die het voorheen geldende plan voor de binnenterreinen bood per saldo niet te beperken. Wel heeft de raad er naar gestreefd om de toegestane bebouwing ter plaatse van de binnenterreinen meer te concentreren bij de hoofdgebouwen.

Het plan maakt ter plaatse van binnenterreinen hogere bebouwing mogelijk op gedeeltes van binnenterreinen waar feitelijk lagere bebouwing aanwezig is of waar geen bebouwing aanwezig is. Dit betekent echter niet dat de raad met het oog op een goede ruimtelijke ordening redelijkerwijze niet anders kon besluiten dan de maximaal toegestane bouwhoogte gelijk te stellen aan de feitelijke bouwhoogte. Het aangevoerde geeft de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor een systematiek waarbij de bebouwingsmogelijkheden die het voorheen geldende plan voor binnenterreinen bood in het voorliggende plan niet afnemen, maar waarbij deze meer worden geconcentreerd door uitbreiding van de bouwvlakken en door voor het overige geen hoofdgebouwen toe te staan buiten de bouwvlakken.

8.2. Dat bouwgrenzen op bepaalde plaatsen door aanbouwen en bijgebouwen lopen, toont op zichzelf niet aan dat het plan onzorgvuldig is en betekent ook niet dat op deze locaties aanwezige legale aan- en bijgebouwen niet langer zijn toegestaan. Daartoe overweegt de Afdeling dat het plan op gronden met de bestemmingen "Gemengd" en "Wonen" onder bepaalde voorwaarden buiten het bouwvlak ook "bijbehorende bouwwerken" mogelijk maakt.

Onder "bijbehorende bouwwerken" wordt in het plan verstaan: uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd op de grond staand gebouw, of ander bouwwerk, met een dak. Een vrijstaand bijbehorend bouwwerk is tevens functioneel ondergeschikt aan het hoofdgebouw.

Het betoog faalt.

9. Voor de beoordeling van het betoog dat het plan sloop van bestaande bebouwing en nieuwbouw van studio's stimuleert doordat het in het plan opgenomen verbod tot splitsing van woningen alleen geldt voor bestaande woningen, is het volgende van belang.

9.1. Ingevolge artikel 16, lid 16.1, geldt voor bestaande woningen, behalve ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding-1", dat het verboden is een bestaande woning te veranderen in en/of te vergroten tot twee of meer zelfstandige woningen.

Blijkens de verbeelding zijn aan de percelen aan de Kerklaan de bestemmingen "Centrum", "Gemengd" en "Wonen" met de functieaanduiding "specifieke bouwaanduiding-1" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder h, van de planregels zijn de voor "Centrum" aangewezen gronden onder meer bestemd voor wonen, met dien verstande dat:

(...)

2. ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding-1" (Kerklaan):

\* de gebruiksoppervlakte van de woonfunctie van zelfstandige woningen en onzelfstandige woningen (kamerverhuur), zoals bepaald op grond van NEN 2580 (2007) bij nieuwbouw en/of gedeeltelijke vernieuwing door verbouw, vervanging van of toevoeging aan of bij panden en bij splitsing van zelfstandige woningen, niet minder mag bedragen dan 50 m<sup>2</sup> per huishouden;

\* bestaande zelfstandige en onzelfstandige woningen met een, op grond van NEN 2580 (2007) bepaalde, bestaande gebruiksoppervlakte van minder dan 50 m<sup>2</sup> per huishouden zijn toegestaan.

Voor gronden met de bestemming "Gemengd" en "Wonen" voorziet het plan in een regeling die gelijklopend is aan artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder h, van de planregels.

9.2. Met bovenstaande regeling is voor de Kerklaan een minimumoppervlakte van 50 m<sup>2</sup> per huishouden gewaarborgd bij nieuwbouw, bij verbouw van panden tot woningen of bij splitsing van bestaande woningen. In zoverre kan het betoog van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] dat de regeling voor woningsplitsing sloop van bestaande bebouwing en nieuwbouw van studio's stimuleert niet worden gevolgd. Het aangevoerde geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid aan de percelen aan de Kerklaan de aanduiding "specifieke bouwaanduiding-1" heeft kunnen toekennen.

Voor gronden die niet zijn aangeduid als "specifieke bouwaanduiding-1" geldt de regeling in artikel 16 van de planregels, die alleen ziet op bestaande woningen. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat voor percelen aan de zijstraten van de Kerklaan, zoals de Kolfstraat, aan welke straat [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] wonen, over het algemeen relatief beperkte bouw mogelijkheden in het plan zijn opgenomen, nu de feitelijke bebouwing aan die straten doorgaans ook kleiner is dan aan de Kerklaan. Daardoor is het niet aantrekkelijk om panden aan die straten te slopen om er nieuwbouw te realiseren voor studentenkamers. De Afdeling stelt vast dat in het plan voor percelen aan de zijstraten van de Kerklaan in de nabije omgeving van de woning van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], behoudens enkele



uitzonderingen, goot- en bouwhoogten van maximaal 4 m onderscheidenlijk 7 m zijn opgenomen. Gelet hierop acht de Afdeling aannemelijk dat het plan niet zal leiden tot grootschalige sloop van woningen en vervolgens tot nieuwbouw van kleine studio's. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad met het oog op een goede ruimtelijke ordening niet in redelijkheid heeft kunnen voorzien in een algemene regeling voor woningsplitsing die niet ziet op nieuwbouw van woningen en daarop slechts een uitzondering te maken voor gronden met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding-1".

10. Voor zover [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] aanvoeren dat het bestreden besluit moet worden vernietigd omdat het plan in strijd met artikel 21 van de Grondwet is vastgesteld, overweegt de Afdeling als volgt.

In artikel 21 van de Grondwet is neergelegd dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in haar uitspraak van 30 mei 2012 in zaak nr. [201111765/1/R1](#)), lenen bepalingen inzake sociale grondrechten zoals artikel 21 van de Grondwet zich in beginsel niet voor rechtstreekse toetsing door de rechter. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die ertoe moeten leiden dat het bestreden besluit - in aanvulling op de toetsing aan de toepasselijke wetgeving, waaronder de Wet ruimtelijke ordening - desondanks in aanmerking komt voor rechtstreekse toetsing aan artikel 21 van de Grondwet.

Het betoog faalt.

11. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B]

12. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] betogen dat bij de vaststelling van het plan de diepte van het bouwvlak voor het perceel [locatie 3] ten onrechte is vergroot tot 15,7 m vanaf de voorgevel, ten opzichte van 13,6 m in het ontwerpplan. Dit leidt tot aantasting van hun privacy en uitzicht en tot vermindering van de lichttoetreding tot hun perceel aan de [locatie 4], zo voeren zij aan. Zij wijzen er op dat voor alle andere percelen aan de Kerklaan het bouwvlak juist minder diep is komen te liggen. Volgens [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] is de raad uitgegaan van een onjuiste feitelijke situatie ter plaatse van het perceel [locatie 3], aangezien ter plaatse van het perceel drie bouwlagen zijn toegestaan terwijl er feitelijk maar twee aanwezig zijn.

12.1. Ter zitting hebben [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] bevestigd dat hun beroep slechts is gericht tegen de bouwmogelijkheden voor het perceel [locatie 3] voor zover die ten opzichte van het ontwerpplan zijn verruimd. Voor zover de raad aanvoert dat hun beroep deels niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat zij geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren hebben gebracht, bestaat daartoe dan ook geen aanleiding.

12.2. De raad stelt dat het weliswaar mogelijk was geweest om de toegestane bouwhoogte wat deze uitbreiding van het bouwvlak betreft te beperken tot de ter plaatse feitelijk aanwezige bouwhoogte van 6 m, maar dat daarvoor niet is gekozen. De raad wijst er in dat verband op dat de maximale bouwhoogte overal aan de Kerklaan 10,5 m bedraagt en dat hij het onwenselijk acht om het pand aan de [locatie 3], als enige pand in de straat, daarvan voor een klein deel uit te zonderen.

Bovendien zou daarvan volgens de raad slechts een gering ruimtelijk effect uitgaan. In dat verband wijst de raad er op dat het gaat om een verruiming van slechts 2,1 m; voorts wijst hij op de aanwezigheid van twee bestaande bouwlagen op de plek waar deze verruiming op ziet,

de schuine situering van het perceel van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] ten opzichte van het perceel [locatie 3] en de afstand van de grens van het bouwvlak van 16 m tot de achterkant van de huidige woning van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B].

12.3. In een nader stuk heeft het gemeentebestuur er op gewezen dat bij nameting is gebleken dat het pand aan de [locatie 3] niet 15,7 m diep is, maar 15 m diep, zodat het college aan de raad zal voorstellen om de verbeelding aan te passen, zodat uitsluitend het hoofdgebouw binnen het bouwvlak zal vallen. Ter zitting heeft de raad desgevraagd te kennen gegeven dat, als hij met deze meetfout bekend was geweest bij de vaststelling van het plan, hij de grens van het bouwvlak aldus zou hebben aangepast. Voor zover het bouwvlak ziet op het deel van het perceel [locatie 3] waarop geen hoofdgebouw is gerealiseerd, is het bestreden besluit op dit punt dan ook tot stand gekomen in strijd met de bij vaststelling van het plan te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is gegrond.

In zoverre dient het bestreden besluit te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb.

12.4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] wijzen er terecht op dat de uitbreiding van het bouwvlak en de binnen het bouwvlak toegestane bouwhoogte van 10,5 m van invloed kunnen zijn op het woon- en leefklimaat ter plaatse van hun perceel met het oog op de effecten van de toegelaten bouwmogelijkheden op de privacy, lichttoetreding en het uitzicht.

De raad heeft zich echter in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het gaat om een relatief kleine uitbreiding van de bouwmogelijkheden. Afgezien van het deel van het bouwvlak waarover hiervoor is geconcludeerd dat het dient te worden vernietigd, wordt de grens van het bouwvlak ten opzichte van het ontwerpplan immers met 1,4 m verlegd. Voorts heeft de raad bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van deze uitbreiding in redelijkheid gewicht kunnen toekennen aan de ligging van de percelen in een stedelijke omgeving en de afstand tussen het hoofdgebouw aan de [locatie 3] en de achtergevel van de woning van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], die minimaal ongeveer 15 m bedraagt. De Afdeling acht niet aannemelijk dat het verleggen van de grens van het bouwvlak met 1,4 m met een binnen het bouwvlak rechtstreeks toegestane bouwhoogte van 10,5 m zal leiden tot een zodanige aantasting van de privacy, lichttoetreding en het uitzicht ter plaatse van het perceel van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] dat de raad deze aantasting niet in redelijkheid aanvaardbaar heeft kunnen achten in een stedelijke omgeving.

Gelet op het voorgaande geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening voor het perceel [locatie 3] niet in redelijkheid heeft kunnen vasthouden aan het uitgangspunt om aan de Kerklaan ter plaatse van hoofdgebouwen een bouwvlak op te nemen en daarbij binnen het gehele bouwvlak te voorzien in een maximale bij recht toegestane bouwhoogte van 10,5 m.

12.5. Ter zitting hebben [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] aangevoerd dat elders binnen het plangebied, zoals aan de Nassaulaan, binnen dezelfde bouwvlakken wel is voorzien in een onderscheid in toegestane bouwhoogtes. Volgens de raad zijn die andere gevallen echter niet op één lijn te stellen met de situatie aan de Kerklaan, gelet op de functie van de Kerklaan.

In paragraaf 3.1.3 van de plantoelichting staat dat zich aan de Kerklaan allerlei functies door elkaar bevinden, zoals wonen, winkels, horeca en galeries. Over de Nassaulaan staat in deze paragraaf dat de bebouwing hoofdzakelijk bestaat uit gesloten bebouwing met gestapelde woningen van drie lagen hoog met een plat dak. De Afdeling stelt vast dat de percelen aan de Nassaulaan grotendeels zijn bestemd voor "Wonen", terwijl de percelen aan de Kerklaan

grotendeels zijn bestemd als "Gemengd" of "Centrum". Ook het perceel [locatie 3] is bestemd als "Gemengd".

Gelet op dit verschil in functiemenging tussen de Kerklaan en de Nassaulaan is de raad naar het oordeel van de Afdeling terecht ervan uitgegaan dat de Kerklaan een ander karakter heeft dan de Nassaulaan. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding dat de raad heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel door met het oog op de functie van de Kerklaan voor het perceel [locatie 3] binnen het bouwvlak geen onderscheid te maken voor de maximale toegestane bouwhoogte en dat wel te doen voor percelen aan de Nassaulaan.

Het beroep van [appellant sub 5] en anderen

13. [appellant sub 5] en anderen kunnen zich niet verenigen met het toekennen van de bestemming "Wonen" aan de gronden met daarop de Noorderkerk aan de Akkerstraat 28, het achterliggende, voormalige rusthuis "Bethesda" en de bijbehorende kosterswoning. Deze bestemming is toegekend vanwege de beoogde verbouwing van deze gebouwen voor ongeveer honderd zelfstandige woningen met een vloeroppervlakte van elk ongeveer 30 m<sup>2</sup>.

[appellant sub 5] en anderen betogen dat de raad de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de voorziene appartementen in de Noorderkerk onvoldoende heeft gemotiveerd. Daartoe voeren zij aan dat de voorziene appartementen door studenten bewoond zullen worden, terwijl in de directe omgeving van de Noorderkerk, de Tuinbouwstraat en de Noorderbuitenhuissingel al veel studenten wonen. Zij vrezen dat de komst van extra studenten leidt tot een verlies aan evenwicht in de bevolkingssamenstelling en sociale cohesie in de buurt. Verder betogen [appellant sub 5] en anderen dat de voorziene woningen zullen leiden tot aantasting van het woon- en leefklimaat door geluidsoverlast, parkeeroverlast en verlies aan privacy.

13.1. De raad acht de voorziene ontwikkeling ruimtelijk aanvaardbaar omdat de bestaande bebouwing behouden blijft en losstaat van de omliggende bebouwing. Verder is er volgens de raad behoefte aan kwalitatief goede kleine appartementen en zullen de voorziene appartementen niet alleen door studenten worden bewoond, maar ook door andere jongeren, onder wie werkenden.

13.2. Over de gevreesde geluidsoverlast heeft de raad er op gewezen dat de ervaring met bestaande vergelijkbare wooncomplexen in de stad leert dat van onaanvaardbare geluidsoverlast geen sprake is en dat niet wordt verwacht dat dit hier anders zou liggen. Mocht toch sprake zijn van geluidsoverlast, dan kan daar volgens de raad tegen worden opgetreden, in welk kader hij heeft gewezen op het "geluidsprotocol politie", waarin is opgenomen hoe wordt omgegaan met geluidsoverlast. Volgens dit protocol levert een eerste melding van geluidsoverlast een waarschuwing op, een tweede een boete van € 130,- en volgt bij een derde overtreding nog een boete en inbeslagname van geluidsapparatuur. Voorts heeft de raad betekenis toegekend aan de omstandigheid dat de gebouwen waarin de appartementen zijn voorzien los staan van de woningen van [appellant sub 5] en anderen, terwijl op andere plekken in de buurt de woningen aan elkaar zijn gebouwd. Gelet op het voorgaande geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorziene woningbouw niet zal leiden tot ernstige geluidsoverlast.

13.3. Wat betreft privacy stelt de raad dat de afstand van de ten noorden van de kerk gelegen woningen van [appellant sub 5] en anderen tot de noordelijke perceelgrens dan wel de achterste perceelgrens in het ongunstigste geval 6,5 m bedraagt en dat door de diepe tuinen de afstand tot de woningen zelf aanmerkelijk groter is. Aan de zuidzijde is de afstand tot de woningen minimaal 5 m en zijn de woningen uitsluitend georiënteerd op de zijde van het

Noorderplantsoen, aldus de raad. Deze woningen hebben volgens de raad - naast een heel klein, vaak ondoorzichtig raam - alleen in het dak een raam. Gelet op deze toelichting van de raad geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat een onaanvaardbare aantasting van de privacy optreedt als gevolg van de beoogde woningbouw.

13.4. Volgens de raad zijn op grond van de parkeernormen maximaal 13 parkeerplaatsen nodig, die op eigen terrein zijn geprojecteerd. Ook het parkeren van fietsen zal geheel op eigen terrein plaatsvinden, waarmee overlast van foutgeparkeerde fietsen volgens de raad wordt voorkomen. [appellant sub 5] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het standpunt van de raad dat het bestreden plandeel niet zal leiden tot parkeeroverlast niettemin onjuist is.

13.5. Gelet op het overwogene in 13.2-13.4 geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij afweging van alle betrokken belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening de door [appellant sub 5] en anderen bestreden ontwikkeling niet in redelijkheid aanvaardbaar heeft kunnen achten.

14. [appellant sub 5] en anderen betogen verder dat het bestemmingsplan in strijd met het gelijkheidsbeginsel is vastgesteld. Daartoe voeren zij aan dat de raad ter plaatse van de Kerklaan wel de komst van kleine woonruimte heeft uitgesloten door in de planregels de eis op te nemen dat alleen woningen met een minimale oppervlakte van 50 m<sup>2</sup> zijn toegestaan, terwijl het plan voor de locatie met de voorziene woningen niet in een dergelijke regeling voorziet. Volgens [appellant sub 5] en anderen maakt de raad met de minimale oppervlakte ook ten onrechte onderscheid in leeftijds categorieën.

14.1. De Afdeling ziet geen aanleiding om over deze beroepsgrond anders te oordelen dan de voorzieningenrechter heeft gedaan in zijn uitspraak van 18 mei 2015 in zaak nr. 201501211/2/R4, waarbij het verzoek om een voorlopige voorziening van [appellant sub 5] en anderen voor de bestreden plandelen is afgewezen en waarbij is ingegaan op deze beroepsgrond. Deze beroepsgrond faalt dan ook.

15. Het beroep is ongegrond.

Conclusie en proceskosten

16. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] zijn niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] is niet-ontvankelijk voor zover gericht tegen het plandeel met de bestemming "Wonen" dat betrekking heeft op de gronden met daarop de Noorderkerk en gronden in de directe omgeving daarvan, en voor het overige ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 5] en anderen is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] is gegrond.

17. Het besluit tot vaststelling van het plan dient te worden vernietigd, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Wonen" en de aanduiding "bouwvlak" dat betrekking heeft op het deel van het perceel [locatie 3] dat niet bebouwd is met het hoofdgebouw.

De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

18. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding, behoudens voor zover het betreft [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B]. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van hun proceskosten te worden veroordeeld. Wat betreft de door [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] gevraagde verletkosten, overweegt de Afdeling dat forfaitair maximaal zes uren voor vergoeding in aanmerking komen, zodat de toegekende proceskostenvergoeding op dat maximum is gebaseerd en niet op de opgegeven acht uren.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] geheel, en het beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] voor zover het betrekking heeft op het plandeel met de bestemming "Wonen" dat betrekking heeft op de gronden met daarop de Noorderkerk en gronden in de directe omgeving daarvan, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Groningen van 17 december 2014, nr. 8a, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Wonen" en de aanduiding "bouwvlak" dat betrekking heeft op het deel van het perceel [locatie 3] dat niet bebouwd is met het hoofdgebouw;

IV. draagt de raad van de gemeente Groningen op om binnen 18 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen voor het onder III. omschreven plandeel;

V. verklaart het beroep van [appellant sub 5] en anderen geheel, en het beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] voor zover ontvankelijk, ongegrond;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Groningen tot vergoeding van bij [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 200,44 (zegge: tweehonderd euro en vierenvestig cent), met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Groningen aan [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. N.S.J. Koeman en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. van Steenbergen, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Van Steenbergen  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 januari 2016

528.