

Uitspraak 202207144/1/R3



ECLI:

ECLI:NL:RVS:2025:1735

Datum uitspraak:

16 april 2025

Inhoudsindicatie:

Bij besluit van 28 september 2022 heeft de raad van de gemeente Groningen het bestemmingsplan "Brandenburgerstraat 7-11" vastgesteld. Op het binnenterrein achter de Brandenburgerstraat 7, 9 en 11 bevindt zich een overdekte autostalling. Aan het binnenterrein zijn in het bestemmingsplan "Herziening bestemmingsregels wonen" onbedoeld geen beperkende voorwaarden verbonden voor het bouwen van zelfstandige wooneenheden. Met het plan "Brandenburgerstraat 7-11" wordt deze omissie verholpen en wordt het huidige gebruik van het binnenterrein geborgd. [appellant] is eigenaar van enkele percelen aan de Brandenburgerstraat 7 tot en met 11 en van het binnenterrein. Hij wil appartementen realiseren op het binnenterrein. [partij] en anderen zijn omwonenden van het binnenterrein.

tussenuitspraak/bestuurlijke lus

ro- groningen

Volledige tekst

202207144/1/R3.

Datum uitspraak: 16 april 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in het geding tussen:

[appellant], wonend in Groningen,

appellant,

en

de raad van de gemeente Groningen,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 september 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Brandenburgerstraat 7-11" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant], de raad en [partij] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 8 januari 2025, waar [appellant], bijgestaan door mr. P.M.J. de Goede, advocaat te Groningen, en de raad, vertegenwoordigd door D. van der Laan en mr. dr. A.G.H. Kuper, zijn verschenen. Voorts zijn op de zitting [partij] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 2 juni 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Op het binnenterrein achter de Brandenburgerstraat 7, 9 en 11 bevindt zich een overdekte autostalling. Aan het binnenterrein zijn in het bestemmingsplan "Herziening bestemmingsregels wonen" onbedoeld geen beperkende voorwaarden verbonden voor het bouwen van zelfstandige wooneenheden. Met het plan "Brandenburgerstraat 7-11" wordt deze omissie verholpen en wordt het huidige gebruik van het binnenterrein geborgd. [appellant] is eigenaar van enkele percelen aan de Brandenburgerstraat 7 tot en met 11 en van het binnenterrein. Hij wil appartementen realiseren op het binnenterrein. [partij] en anderen zijn omwonenden van het binnenterrein.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Gronden van het beroep

Onzorgvuldige voorbereiding

4. [appellant] betoogt dat de raad het besluit tot vaststelling van het plan onzorgvuldig heeft voorbereid, omdat de raad is uitgegaan van een onjuiste feitelijke situatie. Uit een deugdelijk onderzoek had de raad kunnen vernemen dat de feitelijke situatie op het binnenterrein niet slechts bestaat uit de overdekte autostalling, maar ook uit kantoor- en bedrijfsruimten en een dakterras. Op de zitting heeft [appellant] toegelicht dat het deel van Brandenburgerstraat 9, dat in het plangebied ligt, een bedrijfsruimte is en dat delen van de daken van de panden aan de Brandenburgerstraat 9 en 11 worden gebruikt als dakterras. Het door de raad geformuleerde doel om de planologische situatie gelijk te stellen aan de feitelijke situatie strookt volgens [appellant] niet met de zojuist beschreven feiten. Het plan staat namelijk alleen de overdekte autostalling toe.

4.1. De Afdeling stelt vast dat kantoor- en bedrijfsruimten en een dakterras op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan "Oosterpoort" niet zijn toegestaan op het binnenterrein. De Afdeling overweegt dat de raad heeft onderzocht of er in het plangebied bedrijven staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Dit is niet het geval. Het laatste en enige bij de Kamer van Koophandel bekende bedrijf is uitgeschreven in 2010.

De Afdeling overweegt verder dat [appellant] met wat hij heeft aangevoerd niet aannemelijk heeft gemaakt dat de raad is uitgegaan van een onjuiste feitelijke situatie. Ook uit de foto's die op de zitting met partijen zijn bekeken, blijkt niet dat delen van het binnenterrein feitelijk worden gebruikt als bedrijfsruimten en dakterras. Op deze foto's is te zien dat de panden aan de Brandenburgerstraat 9 en 11 op de begane grond leegstaan en volledig zijn gestript. Daarbij is op het dak enkel een picknicktafel te zien en een zelfgemaakte omheining.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat het plan overeenkomt met de feitelijke situatie ten tijde van de vaststelling van het plan. In wat [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het plan om die reden onzorgvuldig is voorbereid.

Het betoog slaagt niet.

Evenredigheid

5. [appellant] betoogt dat het geheel uitsluiten van woningbouw op de planlocatie onevenredige nadelige gevolgen heeft voor hem en de eigenaren van de omliggende panden. De raad heeft die belangen onvoldoende onderkend bij de vaststelling van het plan.

[appellant] voert aan dat er plannen zijn, waaronder zijn eigen bouwplan, die gerealiseerd kunnen worden op het binnenterrein zonder dat de ruimtelijke waarden worden aangetast. De raad heeft volgens [appellant] dan ook onvoldoende gemotiveerd waarom woningbouw in zijn geheel onwenselijk is op het binnenterrein. De enkele stelling dat aspecten als parkeren en geluid een rol bij deze afweging spelen is volgens [appellant] onvoldoende concreet. Daarbij was de raad ten tijde van het voorbereidingsbesluit al op de hoogte van het bouwplan van [appellant], zodat de raad het bouwplan volgens [appellant] had moeten meenemen bij de voorbereiding van het plan. Daarnaast voert [appellant] aan dat voor zover de raad als doel had om jongerenhuisvesting te voorkomen, hij ten onrechte niet heeft onderzocht of er andere minder ingrijpende bestemmingswijzigingen voorhanden waren. Het gevolg van het plan is dat alle veranderingsmogelijkheden van zijn panden uitgesloten zijn. Hij kan daardoor geen woonfunctie meer realiseren, zoals hij van plan was. Verder voert [appellant] aan dat er een kantoor zit op de begane grond van de Bandenburgerstraat 9, een bedrijfsruimte aan de Brandenburgerstraat 11 en een kantoor op het meest zuidelijke gedeelte van het binnenterrein. Deze ruimten kunnen evenmin gebruikt worden met de nieuwe bestemming. Dat geldt volgens hem ook voor het dak van de overdekte autostalling die gebruikt wordt als dakterras. Ook deze belangen worden volgens [appellant] onevenredig geraakt door dit bestemmingsplan.

5.1. De raad heeft toegelicht dat het de beleidslijn van de gemeente is om geen toestemming te verlenen voor het volbouwen en verdichten van binnenterreinen zoals die in het plangebied, om zo de woonkwaliteit van omwonenden te borgen. Woonkwaliteit is, zo wordt in de toelichting op het plan gesteld, niet enkel bepaald door het niet ervaren van overlast, maar ook door voldoende lichtinval, lucht en ruimte rondom het eigen perceel. Op binnenterreinen met bouw mogelijkheden kunnen die waarden worden aangetast. De raad heeft eerder twee bestemmingsplannen vastgesteld om uitvoering te geven aan deze beleidslijn. In die plannen zijn de bouw mogelijkheden van andere vergelijkbare binnenterreinen beperkt door de aanduiding "specifieke bouwaanduiding- 1" op te nemen. Door het opleggen van deze bouwaanduiding is voor deze terreinen zowel het bouwen van reguliere woningen als kamerverhuur verboden. In 2021 is gebleken dat voor het plangebied per abuis geen dergelijke aanduiding is opgenomen. Met dit plan wordt die omissie hersteld. Verder heeft de raad op de zitting toegelicht dat hij het plan van [appellant] om woningen te realiseren op het binnenterrein niet heeft meegenomen in zijn belangenafweging, omdat er geen concreet plan was.

5.2. Aan het binnenterrein aan de Brandenburgerstraat 7-11 is in dit plan de bestemming "Bedrijf" toegekend. In het vorige plan "Oosterpoort" had het binnenterrein de bestemming "Wonen".

5.3. De Afdeling stelt voorop dat aan een geldend bestemmingsplan in het algemeen 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.

De Afdeling stelt vast dat de raad voor de vaststelling van het bestemmingsplan op 7 juli 2021 een voorbereidingsbesluit heeft genomen. De aanleiding voor dit voorbereidingsbesluit, en het voornemen om het bestemmingsplan te wijzigen, was een brief van omwonenden van 21 april 2021. In deze brief hebben omwonenden toegelicht dat het binnenterrein en de drie daaraan gelegen panden in maart 2021 zijn verkocht aan, onder andere, [appellant] en dat zij vernomen hebben dat deze nieuwe eigenaren daar woningen willen realiseren. De Afdeling stelt verder vast dat [appellant] De Deur In Huis heeft opgedragen om de haalbaarheidsstudie van 29 januari 2021 op te stellen, om in het kader van een integraal vooroverleg de haalbaarheid van zijn plan te laten beoordelen. In deze haalbaarheidsstudie zijn verschillende modellen uitgewerkt voor woningbouw op het binnenterrein in de vorm van woonunits van tussen de 50- 100 m2. Uit het dossier blijkt dat deze studie in ieder geval op 5 juli 2021, en dus vóór de vaststelling van het bestemmingsplan en het voorbereidingsbesluit, per e-mail met twee ambtenaren van de gemeente Groningen is gedeeld. Op de zitting heeft de raad bovendien bevestigd dat er op diezelfde dag een gesprek heeft plaatsgevonden waarbij de haalbaarheidsstudie door de twee ambtenaren en [appellant] is besproken.

Gelet op deze omstandigheden kan naar het oordeel van de Afdeling niet anders worden geconcludeerd dan dat de raad ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan op de hoogte was van het feit dat [appellant] voornemens was om, in overeenstemming met de op dat moment geldende bestemming "Wonen", woningen te realiseren op de gronden binnen het plangebied. De Afdeling overweegt dat het daarom op de weg van de raad lag om het belang van [appellant] bij het behoud van de bestemming "Wonen" af te wegen bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Dat het belang van [appellant] is afgewogen, blijkt echter niet uit het bestreden besluit. Ook op de zitting heeft de raad niet kunnen toelichten hoe het belang van [appellant] is afgewogen. Dat er geen sprake was van een concreet plan betekent, anders de raad op zitting heeft gesteld, niet dat het belang van [appellant] niet afgewogen hoefde te worden. Het besluit tot vaststelling van het plan is daarom in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid genomen.

Het betoog slaagt.

Willekeur

6. [appellant] betoogt dat de raad zijn beleid ten aanzien van binnenterreinen met willekeur toepast. Het college heeft namelijk op 15 september 2021 een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen van bedrijfsruimte naar woonruimte aan de Tuinbouwdwarssstraat 22 in Groningen. Volgens de omgevingsvergunning en de verbeeldingen ging het bij dat bouwplan ook om het ombouwen van bestaande bedrijfsruimte naar woningen op een binnenterrein.

6.1. De Afdeling overweegt dat de raad op de zitting heeft toegelicht dat er geen sprake is van een willekeurige toepassing van het beleid. Zo heeft de raad toegelicht dat het bij het perceel aan de Tuinbouwdwarsstraat 22 om een heel andere stedenbouwkundige situatie gaat. Het binnenterrein aan de Tuinbouwdwarsstraat 22 betreft daarnaast een groter perceel, zodat woningbouw hier passend is. Ook heeft de raad toegelicht dat er op het binnenterrein aan de Brandenburgerstraat 7-11 sprake is van bodemverontreiniging, zodat ook daarom woningbouw op dit binnenterrein niet wenselijk is. De Afdeling overweegt verder dat [appellant] geen stukken heeft overgelegd waaruit volgt dat de toelichting van de raad gebrekkig of onjuist is. Ook anderszins heeft hij dit niet aannemelijk gemaakt. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat van enige willekeur niet is gebleken.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie en bestuurlijke lus

7. Gelet op wat de Afdeling onder 5.3 heeft overwogen is het besluit van de raad van 28 september 2022 vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

8. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb opdragen binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak het in overweging 5.3 omschreven gebrek te herstellen. De raad kan dit doen door alsnog deugdelijk te motiveren hoe de belangen van [appellant] zijn betrokken in de belangenafweging en waarom andere belangen zwaarder wegen, of door een ander besluit te nemen.

9. De raad moet de Afdeling en [appellant] de uitkomst meedelen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten en griffierecht

10. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Groningen op:

- om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat onder 8 van deze tussenuitspraak is overwogen het daar omschreven gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Groningen van 28 september 2022 te herstellen, en;
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijke voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. M.M. Kaajan, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. E.W.L. van der Heijden, griffier.

w.g. Kaajan

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van der Heijden

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 april 2025

884-1116