

Uitspraak 201802412/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 7 november 2018
Tegen: de raad van de gemeente Rheden
Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig
Rechtsgebied: RO - Gelderland
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:3627**

201802412/1/R1.

Datum uitspraak: 7 november 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te Velp, gemeente Rheden,
appellante,

en

de raad van de gemeente Rheden,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 januari 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Velp-Zuid 2016, locatie Reigerstraat-Gruttostraat" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 oktober 2018, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. M.M. Breukers, rechtsbijstandverlener te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door J.F.E. Perlitius, C. Rijnsburger, mr. P.B. van der Laan en J.G. Sterk, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan heeft betrekking op het perceel op de hoek van de Reigerstraat en de Gruttostraat te Velp. Het plan voorziet in de realisatie van een overdekte zwemvoorziening, een openlucht speelvoorziening en een parkeerterrein.

2. [appellante] exploiteert een sportschool gevestigd in de nabijheid van het plangebied aan de Eiberstraat 18 te Velp. [appellante] kan zich niet verenigen met de vaststelling van het plan. Zij voert onder meer aan dat het plan ten onrechte niet voorziet in een regeling op grond waarvan een fysieke verbinding tussen de zwemvoorziening en de door haar geëxploiteerde sportschool wordt gerealiseerd.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Ontbreken van een planregeling voor een fysieke verbinding tussen de sportschool en de zwemvoorziening

Vertrouwensbeginsel

4. [appellante] voert aan dat het plan ten onrechte niet voorziet in een regeling op grond waarvan een fysieke verbinding tussen de door haar geëxploiteerde sportschool en de zwemvoorziening wordt gerealiseerd. In dit verband voert [appellante] aan dat zij met de gemeente Rheden een concept-intentievereenkomst heeft opgesteld, waarin in artikel 1, lid 1.1, onder b, staat dat bij de herontwikkeling van het gebied aan de Reigerstraat 17 en Eiberstraat 18 te Velp als uitgangspunt geldt dat een fysieke verbinding tussen de zwemvoorziening en de door [appellante] geëxploiteerde sportschool tot stand wordt gebracht. Ter zitting heeft [appellante] betoogd dat de raad met de concept-intentievereenkomst en de e-mail d.d. 1 september 2014 van de projectleider gebiedsontwikkeling Ch. Rijnsburger-Michielsen van de gemeente Rheden het vertrouwen heeft gewekt dat er een plan wordt vastgesteld met een planregel op grond waarvan een fysieke verbinding tussen de sportschool en de zwemvoorziening wordt gerealiseerd.

4.1. De Afdeling overweegt dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig is dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegde persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend (zie de uitspraak van 27 juni 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW9520](#)). Ter zitting is gebleken dat [appellante] zich als partij bij de concept-intentievereenkomst heeft teruggetrokken, zodat geen intentievereenkomst tot stand is gekomen. De Afdeling overweegt dat, daargelaten dat het stuk slechts een concept versie van een intentievereenkomst betreft, overeenkomsten als de onderhavige niet kunnen leiden tot een verplichting van de raad aan gronden een bestemming te geven die de raad niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht. Het aanvaarden van gebondenheid van de raad aan het toekennen van de bestemming verdraagt zich niet met de door de wetgever in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) 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. Het is voorts inherent aan het besluitvormingstraject voor een bestemmingsplan en de daaraan voorafgaande voorbereiding dat de ingenomen standpunten en geuite voornemens op grond van gewijzigde (politieke) inzichten kunnen wijzigen, mede naar aanleiding van de in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen, waaronder de belangen van derden. Dat met de concept-intentievereenkomst derhalve enige verwachtingen zijn gewekt, betekent niet dat de raad

in de bestemmingsplanprocedure geen andere afweging heeft mogen maken. Ten aanzien van de e-mail van Ch. Rijnsburger-Michielsen overweegt de Afdeling dat deze niet kan worden aangemerkt als een concrete ondubbelzinnige toezegging, waaraan [appellante] de gerechtvaardigde verwachting kon ontleenen dat de raad een fysieke verbinding tussen de zwemvoorziening en de door [appellante] geëxploiteerde sportschool zou realiseren. In de e-mail staat de datum 11 september 2014 waarop de concept-intentieovereenkomst zou moeten worden ondertekend, maar de gemeente heeft daar geen gevolg aan gegeven. Voorts is de e-mail niet door of namens de raad verstuurd en is onder de e-mail een disclaimer opgenomen waaruit blijkt dat aan de e-mail geen rechten kunnen worden ontleend. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat een aan de raad toe te rekenen concrete toezegging is gedaan of anderszins door of namens de raad in rechte te honoreren verwachtingen zijn gewekt. Gelet op het vorenstaande oordeelt de Afdeling dat de raad het plan op dit punt niet in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft vastgesteld.

Het betoog faalt.

Het plandeel met de bestemming "Sport - zwemvoorziening"

Parkeerbehoefte

5. [appellante] voert aan dat de raad bij het berekenen van het aantal benodigde parkeerplaatsen geen rekening heeft gehouden met de maximale mogelijkheden die het plan biedt. Volgens [appellante] heeft de raad geen onderzoek gedaan naar de parkeerbehoefte die de te realiseren speelvoorziening met zich brengt. Zij betoogt dat gelet op de te realiseren speelvoorziening meer parkeerplaatsen nodig zijn dan het aantal dat door de raad is berekend.

5.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat artikel 8, lid 8.2, van de planregels betrekking heeft op alle functies van het plan en dat de speelvoorziening geen substantiële parkeervraag zal creëren, aangezien het gaat om een speelvoorziening gericht op de jeugd in de buurt. Voorts neemt de raad het standpunt in dat ook gebruik gemaakt kan worden van bestaande parkeerplaatsen behorende bij de in de nabijheid van het plangebied gelegen school en de door [appellante] geëxploiteerde sportschool.

5.2. Artikel 4, lid 4.1, onder a en c, van de planregels luidt:

"a. De voor 'Sport - zwemvoorziening' aangewezen gronden zijn bestemd voor een zwemvoorziening. [...]"

c. De gronden zijn mede bestemd voor parkeer- en groenvoorzieningen [...]." Artikel 8, lid 8.2, van de planregels luidt:

"Onverminderd het bepaalde in de overige artikelen in deze regels, geldt dat voorzien dient te zijn in voldoende parkeergelegenheid volgens de normen zoals opgenomen in Bijlage 2 Parkeernormen."

5.3. De raad heeft ter zitting toegelicht dat in het plangebied 1.800 m² beschikbaar is voor de realisatie van de parkeervoorziening. Voorts heeft de raad toegelicht dat er behoefte is aan 59 parkeerplaatsen, per parkeerplaats circa 30 m² beschikbaar dient te zijn en derhalve voldoende ruimte beschikbaar is om in de parkeerbehoefte te voorzien. [appellante] heeft dit niet bestreden. Bovendien heeft de raad ter zitting toegelicht dat er een groot aantal extra parkeerplaatsen vrij komt in de nabijheid van het plangebied als gevolg van het verdwijnen van de oude zwemvoorziening op een nabijgelegen locatie. Verder merkt de Afdeling op dat de speelvoorziening wordt gerealiseerd ten behoeve van de jeugd in de buurt, zodat aannemelijk is dat de parkeervraag niet wezenlijk wijzigt. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellante] heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat in voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien en in dit opzicht geen nader onderzoek behoefde te worden verricht.

Het betoog faalt.

Gebruik van het grasveld

6. [appellante] voert aan dat de raad bij de vaststelling van het plan onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van [appellante] bij het gebruik van het naast de sportschool gelegen grasveld ten behoeve van buiten sporten. Volgens [appellante] wordt ten gevolge van de verwezenlijking van het plan het gebruik van het grasveld ten onrechte onmogelijk gemaakt. [appellante] heeft ter zitting betoogd dat de gebruiksovereenkomst, op grond waarvan aan haar het gebruik van het grasveld toekomt, een evidente privaatrechtelijke belemmering oplevert die aan de verwezenlijking van het plan in de weg staat.

6.1. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat het grasveld zonder tegenprestatie ter beschikking is gesteld. In dit kader stelt de raad zich op het standpunt dat ook andere partijen, zoals de in de nabijheid van het plangebied gelegen school, gebruik maken van het grasveld. Voorts heeft de raad ter zitting uiteengezet dat het grasveld wordt betrokken in de ontwikkeling van de zwemvoorziening, waar tegenover staat dat de speelvoorziening [appellante] andere gebruiksmogelijkheden biedt.

6.2. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (uitspraak van 30 januari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BY9957](#)) is voor het oordeel van de bestuursrechter dat een privaatrechtelijke belemmering aan de vaststelling van een bestemmingsplan in de weg staat slechts aanleiding wanneer deze een evident karakter heeft. De burgerlijke rechter is immers de eerst aangewezen om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit, waarbij de bewijslast wordt beheerst door de in die procedure geldende regels. Tussen partijen is in geschil of er een gebruiksovereenkomst tot stand is gekomen. Over de gebruiksovereenkomst is tot op heden geen procedure bij de burgerlijke rechter gevoerd. Mede gelet op de omstandigheid dat discussie bestaat over de rechtsgeldigheid van de gebruiksovereenkomst, is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van een evidente privaatrechtelijke belemmering die aan de vaststelling van het plan in de weg staat.

Het betoog faalt.

Zichtlocatie

7. [appellante] voert aan dat zij als gevolg van de realisatie van de zwemvoorziening haar zichtlocatie zal verliezen. Volgens [appellante] zal het wegvallen van de zichtlocatie invloed hebben op haar bedrijfsvoering.

7.1. Artikel 4, lid 4.2.1, onder c, van de planregels luidt:

"[...]

c. de bouwhoogte mag ter plaatse van de aanduiding 'maximale bouwhoogte' niet meer bedragen dan de aangegeven bouwhoogte." Voor de bestemming "Sport - zwemvoorziening" is in het plan de aanduiding "maximum bouwhoogte (m) = 12" toegekend.

7.2. De Afdeling overweegt dat voor zover al sprake zou zijn van een vermindering van de zichtbaarheid van de sportschool, de raad bij de afweging van alle belangen daaraan niet meer waarde heeft hoeven toekennen dan hij heeft gedaan. Hierbij is van belang dat [appellante] niet aannemelijk heeft gemaakt dat de beperking van het zicht die het plan met zich brengt tot ernstige nadelige gevolgen zal leiden voor haar bedrijfsvoering. Voorts is een maximale bouwhoogte van 12 m niet ongebruikelijk in een stedelijke omgeving. Voor zover [appellante] planschade vreest als gevolg van het plan, overweegt de Afdeling dat de raad in dit verband terecht heeft gewezen op de mogelijkheid om op grond van artikel 6.1 van de Wro een aanvraag om tegemoetkoming in de planschade in te dienen.

Het betoog faalt.

Het plandeel met de bestemming "Sport - zwemvoorziening" ter plaatse van de functieaanduiding "speelvoorziening"

Speelvoorziening

8. [appellante] voert aan dat het plan in artikel 4, lid 4.3, onder a, van de planregels de aanleg van een speelvoorziening ter plaatse van de bestemming "Sport - zwemvoorziening" ter plaatse van de functieaanduiding "speelvoorziening" verplicht stelt, hetgeen in strijd is met het beginsel van de toelatingsplanologie.

8.1. Artikel 4, lid 4.3, onder a, van de planregels luidt:

"a. Binnen twee jaar na verlening van een omgevingsvergunning voor de zwemvoorziening dient een speelvoorziening als bedoeld in 4.1 lid b te zijn gerealiseerd.

[...]."

8.2. Uit het verhandelde ter zitting blijkt dat de raad heeft beoogd om bij wijze van voorwaardelijke verplichting in de planregels te regelen dat het gebruik van de zwemvoorziening uitsluitend is toegestaan na aanleg en instandhouding van een speelvoorziening. De Afdeling stelt vast dat de verplichting om een speelvoorziening te realiseren in artikel 4, lid 4.3, onder a, van de planregels niet is opgenomen in de vorm van een voorwaardelijke verplichting, nu de aanleg en de instandhouding van de speelvoorziening niet als voorwaarde is opgenomen voor het gebruik van de zwemvoorziening. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in artikel 4, lid 4.3, onder a, van de planregels niet geregeld wat hij heeft beoogd, zodat moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en daarmee in strijd is met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Het betoog slaagt.

Conclusie

9. Gelet op hetgeen is overwogen onder 8.2 is het beroep van [appellante] gegrond. Het bestreden besluit dient voor zover het artikel 4, lid 4.3, onder a, van de planregels betreft wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

10. Nu niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak ten aanzien van bovengenoemde planregel in de plaats treedt van het bestreden besluit, voor zover dit is vernietigd.

11. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

12. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rheden van 30 januari 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Velp-Zuid 2016, locatie Reigerstraat-Gruttostraat", voor zover het betreft artikel 4, lid 4.3, onder a, van de planregels;

III. bepaalt dat artikel 4, lid 4.3, onder a, van de planregels als volgt komt te luiden:

"De gronden mogen overeenkomstig de in artikel 4, lid 1, onder a, opgenomen bestemmingsomschrijving worden gebruikt onder de voorwaarde dat binnen twee jaar na verlening van een omgevingsvergunning voor de zwemvoorziening uitvoering wordt gegeven aan de aanleg en instandhouding van de speelvoorziening als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder b, van de planregels."

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit, voor zover dat is vernietigd;

V. draagt de raad van de gemeente Rheden op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen onder II, III en IV worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Rheden tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Rheden aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. D.J.C. van den Broek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, griffier.

w.g. Van den Broek w.g. Van Loo
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 november 2018

418-889.