



Uitspraak 201606379/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 1 november 2017

Tegen: de raad van de gemeente Bunnik

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Utrecht

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:2967**

201606379/1/R2.

Datum uitspraak: 1 november 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Odijk, gemeente Bunnik,
2. [appellant sub 2A] en anderen, allen wonend te Bunnik,

en

de raad van de gemeente Bunnik,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 23 juni 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Partiële herziening Dorp Bunnik 2012, snippergroen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2A] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2A] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben [belanghebbenden] een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 juli 2017, waar [appellant sub 1] en [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellante sub 2C], bijgestaan door mr. M.E.M. Vermeij, advocaat te Haarlem, en de raad, vertegenwoordigd door F.H.M. Odijk, bijgestaan door mr. C.M.M. van Mil, advocaat te Enschede, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting [belanghebbenden] gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan ziet op percelen groen binnen de kern Bunnik.

[appellant sub 1] kan zich niet verenigen met de volgens hem te ruime planologische mogelijkheden die het plan voor deze percelen biedt.

[appellant sub 2A] en anderen betogen dat het plan ten onrechte niet voorziet in het gebruik als tuin van twee percelen die zij van de gemeente hebben gekocht.

Het beroep van [appellant sub 1]

2. Het plangebied betreft delen van het dorp Bunnik. [appellant sub 1] woont aan de [locatie] te Odijk, op ongeveer 2,3 kilometer afstand van het plangebied. Mede gelet op de aard en omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt, is deze afstand naar het oordeel van de Afdeling te groot om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang te kunnen aannemen.

Voorts heeft [appellant sub 1] geen feiten of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang van hem rechtstreeks door het besluit zou worden geraakt. De door [appellant sub 1] naar voren gebrachte omstandigheid dat hij belastingen betaalt, is daarvoor niet voldoende.

De conclusie is dat [appellant sub 1] geen belanghebbende is bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en dat hij daartegen ingevolge artikel 8:1, in samenhang gelezen met artikel 8:6 en artikel 2 van bijlage 2, geen beroep kan instellen. Het beroep van [appellant sub 1] is niet-ontvankelijk.

3. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van [appellant sub 1] bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 2A] en anderen

4. [appellant sub 2A] en anderen betogen dat het plan ten onrechte niet voorziet in het gebruik als tuin van hun twee percelen ten westen van het Eikenpad, grenzend aan hun bestaande tuinen (hierna: de percelen). Zij voeren aan dat zij op basis van de door het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) vastgestelde 'Beleidsregels snippergroen' (hierna: Beleidsregels) de percelen van de gemeente hebben gekocht. Volgens de Beleidsregels worden de percelen na verkoop bestemd als tuin. Ook in de koopovereenkomsten staat dat de percelen als tuingronden worden verkocht. Voorts wijzen zij erop dat het ontwerpplan voorzag in een gebruik van de percelen als tuin. [appellant sub 2A] en anderen betogen dat de raad bij de gewijzigde vaststelling van het plan voor de percelen onvoldoende rekening heeft gehouden met hun belangen en zich ten onrechte heeft laten leiden door zienswijzen van enkele omwonenden.

[appellant sub 2A] en anderen betogen daarnaast dat het gebruik van de percelen als tuin weinig gevolgen met zich brengt voor het groene karakter van het Eikenpadplantsoen. De raad heeft volgens hen onvoldoende gemotiveerd waarom die beperkte ruimtelijke gevolgen van het gebruik als onbebouwde tuin desondanks ruimtelijk onaanvaardbaar zijn. Ook is onduidelijk wat de hoofdgroenstructuur, waartoe de percelen volgens de raad behoren, is.

Verder stellen [appellant sub 2A] en anderen dat wel een gebruik als tuin mogelijk is gemaakt ter plaatse van zeven andere locaties in het dorp Odijk. Net als de percelen zijn de bedoelde zeven locaties in het Groenstructuurplan 2005 - 2015, vastgesteld door de raad bij besluit van 16 januari 2006 (hierna: Groenstructuurplan), aangemerkt als stedelijk groen. Ook grenzen zij aan het buitengebied. Het plan is gelet hierop vastgesteld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

[appellant sub 2A] en anderen betogen ten slotte onder verwijzing naar het bestuurlijk proces over het snippergroen en de gesloten koopovereenkomsten dat het plan is vastgesteld in strijd met vertrouwensbeginsel.

4.1. De raad stelt dat het aan hem is om het planologisch regime voor de percelen te bepalen. Hoewel in het door het college opgestelde ontwerpplan de bestemming "Wonen" was toegekend aan de percelen, heeft de raad aanleiding gezien de betreffende tegen het ontwerpplan ingediende zienswijzen gegrond te verklaren en het plan in zoverre gewijzigd vast te stellen. De raad onderkent dat de percelen daarmee niet de bestemming krijgen die gelet op de koopovereenkomsten mocht worden verwacht. De raad stelt dat het Eikenpadplantsoen volgens de visiekaart behorende bij het Groenstructuurplan deel uitmaakt van de zogenoemde hoofdgroenstructuur van het dorp Bunnik. Het omvormen van de twee percelen tot tuinen zou ertoe leiden dat het smalste deel van het Eikenpadplantsoen nog smaller wordt. Daardoor wordt de doorgaande groenstructuur die loopt van de Van Zijldreef naar het buitengebied zodanig aangetast, dat volgens de raad het behoud van de percelen als openbaar groen zwaarder weegt dan het belang van [appellant sub 2A] en anderen om de percelen als tuin te kunnen gebruiken.

4.2. 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.

4.3. In het noorden van Bunnik ligt het Eikenpad, met aan weerszijden daarvan een plantsoen. [appellant sub 2A] en anderen wonen aan de westzijde van dit plantsoen aan de Gildenring. De achterzijden van hun tuinen grenzen aan het plantsoen.

[appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] zijn eigenaar van het perceel grenzend aan hun tuin, kadastraal bekend nr. 6818. Dit perceel is ongeveer 5 meter diep. De afstand tussen dit perceel en het Eikenpad is ongeveer 10 meter.

[appellant sub 2D] en [appellante sub 2C] zijn eigenaar van het perceel grenzend aan hun tuin, kadastraal bekend nr. 6816. Dit perceel is ongeveer 4 meter diep. De afstand tussen dit perceel en het Eikenpad is ongeveer 4 meter.

4.4. Blijkens de verbeelding is aan de percelen de bestemming "Groen" toegekend, met de aanduiding "specifieke vorm van groen - te behouden openbaar groen".

Blijkens de verbeelding van het voorheen geldende bestemmingsplan "Dorp Bunnik 2012", vastgesteld door de raad bij besluit van 27 juni 2013, was aan de percelen de bestemming "Groen" toegekend.

4.5. Bij de beoordeling van de beroepsgronden gaat de Afdeling uit van de volgende feiten die vooraf zijn gegaan aan de vaststelling van het plan.

Het college heeft op 9 juli 2013 besloten om de verkoop van zogenoemd snippergroen te laten onderzoeken.

Bij besluit van 31 oktober 2013 heeft de raad het Plan van aanpak bezuinigingen 2015 - 2017 Bunnikse Kwaliteit vastgesteld. In het Plan van aanpak staat dat verscheidene expertgroepen worden ingesteld, die op thema's voorstellen voor bezuinigingen zullen doen.

Bij besluit van 15 juli 2014, bekendgemaakt op 23 juli 2014, heeft het college de Beleidsregels vastgesteld. Op een bij de Beleidsregels behorende kaart zijn gronden ten westen van het Eikenpad, waaronder de percelen, aangeduid als "snippergroen/gazon/hagen".

Een op initiatief van het gemeentebestuur samengestelde expertgroep, bestaande uit inwoners van de gemeente, heeft ter uitvoering van het Plan van aanpak de notitie 'Oplossingsfase fysiek domein, Bunnikse kwaliteit' uitgebracht. In deze notitie wordt onder meer als bezuinigingsvoorstel gedaan om openbaar groen dat grenst aan gronden die eigendom zijn van particulieren, te verkopen. De raad heeft bij besluit van 6

november 2014 de visies en ideeën van onder meer deze expertgroep bekrachtigd en het college opgedragen daaraan uitvoering te geven.

Op 31 december 2014 is namens de gemeente Bunnik aan belangstellenden een e-mail gestuurd waarin staat dat het project verkoop snippergroen start vanaf 5 januari 2015. Hiervan is tevens kennisgeving gedaan in een gemeentelijk blad. In die e-mail en kennisgeving wordt verwezen naar een pagina op de gemeentelijke website over het project verkoop snippergroen. Op die webpagina is onder meer vermeld dat het project een kans biedt om de tuin te vergroten. Voor de vraag of gronden voor verkoop in aanmerking komen, wordt gewezen op de Beleidsregels en de bijbehorende kaarten.

Bij besluit van 3 februari 2015, bekend gemaakt op 25 februari 2015, heeft het college de Beleidsregels opnieuw en gewijzigd vastgesteld. Daarbij is per dorpskern een zogenoemde snippergroenkaart opgesteld. Op deze kaart staan de percelen die in principe voor verkoop in aanmerking komen. De twee in geding zijnde percelen zijn aangeduid als snippergroen op de kaart voor het dorp Bunnik. In paragraaf 3.2 en 3.3 van de Beleidsregels zijn uitgangspunten voor de verkoop van percelen vermeld. Als uitgangspunt geldt onder meer dat, indien een perceel wordt verkocht, de bestemming bij een integrale herziening van het bestemmingsplan wordt gewijzigd in de bestemming "Tuin onbebouwd". Verder is vermeld dat uitgifte van snippergroen alleen mogelijk is als er geen landschappelijke en ecologische bezwaren zijn.

[appellant sub 2A] en anderen hebben in april 2015 koopovereenkomsten gesloten met de gemeente over de percelen. In artikel 4, zesde lid, van de overeenkomst is bepaald: "Koper is voornemens het verkochte te gebruiken als tuin". In het zevende lid is bepaald: "ten aanzien van dit gebruik van het verkochte deelt de verkoper mede: dat hem niet bekend is dat dit gebruik op publiek- of privaatrechtelijke gronden niet is toegestaan [en] dat het verkochte is verkocht als tuingrond [...]." Onder het kopje "kwalitatieve verplichtingen" is in artikel 13, eerste lid, bepaald: "het verkochte mag alleen worden gebruikt voor de aanleg van een tuin." De percelen zijn in mei 2016 geleverd.

Het college heeft het ontwerpplan opgesteld en op 29 januari 2016 ter inzage gelegd. In de ontwerpverbeelding was aan de percelen de bestemming "Wonen" toegekend, die voorzag in een gebruik als tuin. Volgens de ontwerpplantoelichting past het gebruik van de percelen als tuin binnen het gemeentelijke beleid. Volgens paragraaf 3.2.1 van de toelichting van het ontwerpplan blijft het openbaar groen ook na het omzetten van de groenstrook in erf bij de woningen van voldoende breedte om te dienen als stedelijk groen en om het zicht naar het buitengebied te behouden.

Verscheidene omwonenden hebben een zienswijze ingediend tegen het ontwerpplan, voor zover dat de gronden langs het Eikenpad betrof. In de vergadering van 23 juni 2016 heeft de raad de voormelde zienswijzen gegrond verklaard en het ontwerpplan, onder meer voor zover het de gronden langs het Eikenpad betreft, gewijzigd vastgesteld. Daarbij is het door [appellant sub 2A] en anderen gewenste gebruik als tuin uitgesloten.

4.6. Over het betoog van [appellant sub 2A] en anderen dat het plan is vastgesteld in strijd met het vertrouwensbeginsel, overweegt de Afdeling het volgende. In het algemeen kunnen geen rechten worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan berust niet bij het college van burgemeester en wethouders of ambtenaren, maar bij de raad. In dit geval zijn de bij [appellant sub 2A] en anderen gewekte verwachtingen dat in het plan het gebruik van de percelen als tuin mogelijk zou worden gemaakt, niet door de raad gewekt. Er bestaat in dit geval ook geen aanleiding om het wekken van deze verwachtingen aan de raad toe te rekenen. Weliswaar heeft de raad bij besluit van 6 november 2014 de notitie 'Oplossingsfase fysiek domein, Bunnikse kwaliteit' bekrachtigd, maar die notitie betreft alleen maar een algemeen voornemen om groenpercelen te verkopen. Hierbij werden niet specifieke locaties aangewezen die voor een dergelijke verkoop in aanmerking zouden komen. Ook werd daarin niet verwezen naar de Beleidsregels zoals die toen golden. Voorts is daarna weliswaar door ambtenaren en het college van burgemeester en wethouders op verschillende momenten kenbaar gemaakt dat gronden zouden worden verkocht in overeenstemming met de gewijzigde Beleidsregels en zijn daartoe ook overeenkomsten gesloten, maar dit zijn geen omstandigheden die maken dat het wekken van de betreffende verwachtingen aan de raad kan worden toegerekend.

De conclusie is dat de raad het plan, voor zover het de percelen betreft, niet in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft vastgesteld. Het betoog faalt.

4.7. Over de door van [appellant sub 2A] en anderen gemaakte vergelijking met zeven locaties in de kern Odijk die, net als de in geding zijnde gronden, in het Groenstructuurplan zijn aangeduid als stedelijk groen en waar het gebruik als tuin wel mogelijk is gemaakt, overweegt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situaties verschillen van de aan de orde zijnde situatie. De raad heeft daartoe gesteld dat de zeven bedoelde percelen geen deel uitmaken van een doorgaande groenstructuur die vanuit de kern Odijk doorloopt naar het buitengebied. Dat komt mede door de ringweg die om het dorp Odijk loopt. Daarom leidt het mogelijk maken van tuinen op de bedoelde locaties niet tot een onevenredige aantasting van de groenstructuur van de kern Odijk. In hetgeen van [appellant sub 2A] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant sub 2A] en anderen genoemde situaties verschillen van de hier aan de orde zijnde situatie. Het betoog faalt.

4.8. Wat de door de raad gemaakte belangenafweging betreft, is het volgende van belang. Voor zover [appellant sub 2A] en anderen wijzen op de tussen hen en de gemeente gesloten overeenkomsten, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar haar uitspraak van 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9520, dat een overeenkomst op zich niet kan 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. De beslissing over de vaststelling van een bestemmingsplan kan mede afhankelijk van alle in de loop van de voorbereidingsprocedure ervan naar voren gekomen feiten en belangen - ook de mogelijke belangen van derden - anders uitvallen dan bij het sluiten van de overeenkomst is ingeschat. Dat tussen [appellant sub 2A] en anderen en de gemeente een overeenkomst is gesloten waarbij de percelen als tuingrond zijn verkocht, is wel een omstandigheid die de raad bij de vaststelling van het plan in zijn overwegingen dient te betrekken.

De Afdeling stelt vast dat het vorige bestemmingsplan er niet in voorzag dat de percelen zouden worden gebruikt als tuin. Daargelaten dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend, volgt uit het vorenstaande dat de percelen in zoverre ten opzichte van het vorige bestemmingsplan ongewijzigd zijn bestemd. Gelet hierop hebben [appellant sub 2A] en anderen niet aannemelijk gemaakt dat planologische rechten bestaan met betrekking tot het door hen gewenste gebruik van de percelen waarmee de raad geen rekening heeft gehouden bij de vaststelling van het plan.

De raad stelt zich op het standpunt dat voor gronden die deel uitmaken van de hoofdgroenstructuur, het behoud als openbaar groen voorop staat. De raad wil binnen de hoofdgroenstructuur alleen planologisch voorzien in tuinen als dit niet leidt tot een onevenredige aantasting van de hoofdgroenstructuur. De Afdeling stelt vast dat op pagina 17 van het Groenstructuurplan staat dat de visiekaart behorende bij het Groenstructuurplan de hoofdgroenstructuur van Bunnik weergeeft. De Afdeling volgt dan ook niet het standpunt van [appellant sub 2A] en anderen dat onduidelijk is waar de term hoofdgroenstructuur vandaan komt. De groene pijl op de visiekaart geeft aan dat ter plaatse van het Eikenpadplantsoen een ruimtelijke verbinding met het buitengebied bestaat. Deze verbinding is volgens paragraaf 3.2 van het Groenstructuurplan waardevol. De raad heeft in dat kader ter zitting toegelicht dat de Van Zijldreef is omzoomd door bomen en uitloopt in het Eikenpadplantsoen, dat uitwaaiert richting het buitengebied. Door het omvormen van de twee percelen tot tuinen zou het smalste deel van het Eikenpadplantsoen nog smaller worden. Dat geldt ook als de tuinen onbebouwd zouden blijven. De doorgaande groenstructuur van de Van Zijldreef naar het buitengebied wordt door het versmallen van het al smalste deel daarvan zodanig aangetast, dat volgens de raad het behoud van de percelen als openbaar groen, ondanks het bestuurlijk proces dat heeft geleid tot de reeds gesloten koopovereenkomsten, zwaarder weegt dan de belangen van [appellant sub 2A] en anderen bij het bestemmen van deze percelen als tuinen. Gelet hierop kan volgens de raad de door het college gegeven motivering in paragraaf 3.2.1 van de ontwerpplantoelichting niet worden gevolgd. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Uit het vorenstaande volgt voorts dat de raad de omstandigheid dat tussen [appellant sub 2A] en anderen en de gemeente koopovereenkomsten zijn gesloten in zijn afweging heeft betrokken, maar daaraan niet het gewicht heeft toegekend dat [appellant sub 2A] en anderen daaraan toegekend hadden willen zien. [appellant sub 2A] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de raad aan het belang van het behoud van de hoofdgroenstructuur in redelijkheid niet meer gewicht heeft kunnen toekennen dan aan de

belangen van [appellant sub 2A] en anderen om de percelen te mogen gebruiken als tuin bij hun woningen.

De conclusie is dat de Afdeling in hetgeen [appellant sub 2A] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding ziet voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Groen" betreffende de percelen niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid of onvoldoende is gemotiveerd. Het betoog faalt.

5. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 2A] en anderen ongegrond.

6. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van [appellant sub 2A] en anderen bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en anderen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. F.M.J. Stolk, griffier.

w.g. Hoekstra w.g. Stolk
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 november 2017

743.