

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:1652
Datum uitspraak	26 april 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 november 2021 heeft raad van de gemeente Nieuwegein het bestemmingsplan "Binnenstad (City) Nieuwegein - Erfstede" vastgesteld. Er is geen exploitatieplan vastgesteld. Het nu voorliggende plan heeft betrekking op het gebied Erfstede, dat dus aanvankelijk onderdeel was van het ontwerp van het bestemmingsplan "Binnenstad (City) Nieuwegein". Het plan is een zogenoemd bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als bedoeld in artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. [appellant sub 1] woont in de buurt van het plangebied en richt zich met haar beroep tegen het bestemmingsplan, omdat zij benadeling vreest van haar woon- en leefklimaat. Daarna komen de beroepen van [appellant sub 2] en Bourmana aan de orde. Beiden zijn eigenaren van gronden in het plangebied. Zij vinden onder meer dat de raad ten onrechte geen exploitatieplan heeft vastgesteld.

Volledige tekst

202201029/1/R4.

Datum uitspraak: 26 april 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Nieuwegein,
 2. [appellant sub 2], wonend te Montfoort,
 3. Bourmana Holding B.V., gevestigd te Nieuwegein,
- appellanten,
en

de raad van de gemeente Nieuwegein,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 november 2021 heeft raad het bestemmingsplan "Binnenstad (City) Nieuwegein - Erfstede" vastgesteld. Er is geen exploitatieplan vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en Bourmana beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 februari 2023, waar [appellant sub 2], bijgestaan door [gemachtigde], Bourmana, vertegenwoordigd door mr. D. Mohammadi, advocaat te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door N. Geurts, A. Langenberg, G. Govaart, M. Slingerland en M. Broersma, zijn verschenen.

Overwegingen

Bijlage

1. De relevante wettelijke bepalingen en planregels zijn opgenomen in de bij deze uitspraak behorende bijlage. Vanwege de leesbaarheid van de uitspraak zijn bepaalde planregels ook in de uitspraak zelf weergegeven.

Wijze van toetsen

2. 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.

Het plan

3. Bij besluit van 14 juli 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Binnenstad (City) Nieuwegein" vastgesteld. Het ontwerp van dat bestemmingsplan had betrekking op het centrum van Nieuwegein, met uitzondering van een aantal gebieden, waaronder het stationsgebied. Bij de vaststelling heeft de raad besloten de ontwikkellocatie "Erfstede (Blok B2)" uit het bestemmingsplan te halen. Het nu voorliggende plan heeft betrekking op het gebied Erfstede, dat dus aanvankelijk onderdeel was van het ontwerp van het bestemmingsplan "Binnenstad (City) Nieuwegein". Het plan is een zogenaamd bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als bedoeld in artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Er is geen exploitatieplan opgesteld. Uit de plantoelichting blijkt dat de raad zich op het standpunt stelt dat dit niet nodig is, omdat het kostenverhaal anderszins verzekerd is. Daarbij is gewezen op artikel 6.12, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). De raad stelt dat de gemeente de gronden in het plangebied waar sprake is van een bouwplan zoals bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, Wro, in eigendom heeft, dan wel dat ter plaatse geen zelfstandig bouwplan van derden mogelijk is. Daarom is de gemeente in

staat om de kavels uit te geven aan ontwikkelende partijen. Het kostenverhaal is anderszins, namelijk via de gronduitgifte, verzekerd, aldus de raad. De Afdeling zal hierna eerst het beroep van [appellant sub 1] bespreken. [appellant sub 1] woont in de buurt van het plangebied en richt zich met haar beroep tegen het bestemmingsplan, omdat zij benadeling vreest van haar woon- en leefklimaat. Daarna komen de beroepen van [appellant sub 2] en Bourmana aan de orde. Beiden zijn eigenaren van gronden in het plangebied. Zij vinden onder meer dat de raad ten onrechte geen exploitatieplan heeft vastgesteld. Het beroep van [appellant sub 1]

4. [appellant sub 1] woont op het perceel [locatie A], op een afstand van ongeveer 83 m ten noordwesten van het plangebied. Zij komt in beroep op tegen de gevolgen van het plan voor de kwaliteit van haar woon- en leefomgeving.

5. [appellant sub 1] betoogt dat de in het plan voorziene bouwhoogte van maximaal 20 m voor de gronden met de bestemming "Gemengd - B2", met de aanduiding "centrum", in het zuidwestelijke deel van het plangebied, leidt tot een ernstige aantasting van haar uitzicht.

5.1. De afstand tussen het perceel van [appellant sub 1] en de gronden met de bestemming "Gemengd - B2" waarop een bouwhoogte van maximaal 20 m is toegelaten bedraagt ongeveer 90 m. De raad heeft toegelicht dat dit (zuidwestelijke) deel van het plangebied het hoogteaccent vormt aan het nieuwe Plein 1971 met OV-knooppunt. Het hoogteaccent is gelijk aan de basishoogte in het deel westelijk van de Schouwstede. Een bouwhoogte van 20 m is volgens de raad niet ongebruikelijk in het gebied "City" en vanuit stedenbouwkundig oogpunt niet onaanvaardbaar. De afstand tot de woning van [appellant sub 1] is zodanig dat zij daarvan geen onevenredige hinder zal ondervinden. De Afdeling volgt dit standpunt van de raad. De Afdeling wijst er verder op dat er geen recht bestaat op een blijvend vrij uitzicht en dat het hier gaat om een ontwikkeling in een stedelijke omgeving. Het betoog slaagt niet.

6. [appellant sub 1] betoogt dat zij ernstige geluidoverlast zal ondervinden door de voorziene bebouwing met een hoogte van 20 m in het zuidwestelijke deel van het plangebied. In de bestaande situatie ervaren [appellant sub 1] en andere bewoners van de Ruiterskede geluidoverlast van jongeren die in het parkje tussen de Ruiterskede en de Schouwstede verblijven. In de toekomstige situatie komt haar woning tussen twee (hoge) gebouwen te liggen. Dit leidt tot een zogenoemd "klankkasteffect". Het bestaande geluid zal worden versterkt door de voorziene bebouwing, aldus [appellant sub 1].

6.1. De raad stelt dat ten zuidwesten van de woning van [appellant sub 1] een wooncomplex ligt, dat (gedeeltelijk) uit vijf bouwlagen bestaat. De afstand tussen dit gebouw en de voorziene (hoge) bebouwing in het plangebied bedraagt minimaal 75 m. In het tussenliggende gebied ligt een groenstrook. Gelet op de genoemde - betrekkelijk grote - afstand, en de beperkte hoogte en breedte van de gebouwen is het volgens de raad niet aannemelijk dat sprake zal zijn van een noemenswaardige reflectie van geluid, en dus ook niet van ernstige geluidoverlast. [appellant sub 1] heeft deze toelichting van de raad niet bestreden en de Afdeling volgt de raad hierin. Het betoog slaagt niet.

7. [appellant sub 1] vreest voor geluidoverlast door de in het plan voorziene afwijkingsbevoegdheid voor het toestaan van horeca op gronden met de bestemming "Gemengd - B2", met de aanduiding "centrum". Zij wijst in dit verband in het bijzonder op de mogelijkheid van een buitenterras bij de horecafunctie.

7.1. Artikel 3.5 van de planregels luidt:

"Het college van burgemeester en wethouders kan met een omgevingsvergunning afwijken

van het bepaalde in lid 3.1 ter plaatse van de aanduiding "centrum" ten behoeve van de nieuwvestiging van een horecabedrijf in de categorieën 1 en 2 op de eerste bouwlaag boven maaiveld, mits:

- a. een nieuw te vestigen horecabedrijf een bijdrage levert aan een levendig centrumgebied;
- b. er geen sprake is van een onevenredige aantasting van de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;
- c. de gezamenlijke bruto vloeroppervlakte horeca maximaal 250 m² bedraagt."

In artikel 1.46 van de planregels is het begrip "horeca" gedefinieerd als: "het bedrijfsmatig verstrekken van ter plaatse te nuttigen voedsel en dranken, het bedrijfsmatig, exploiteren van zaalaccommodatie en/of het bedrijfsmatig verstrekken van nachtverblijf, waaronder wordt verstaan: een hotel, bed & breakfast, restaurant, pension, café, cafetaria, snackbar, discotheek of daaraan verwante inrichting."

7.2. De Afdeling overweegt dat als bijlage bij de planregels de "Staat van horeca-activiteiten" is gevoegd. Hierin worden verschillende (typen) horeca-inrichtingen genoemd, met de duiding van de bijbehorende categorie (1 t/m 3). Met horecabedrijven in de categorieën 1 en 2, waar de hiervoor weergegeven afwijkingsbevoegdheid naar verwijst, zijn de bedrijven bedoeld die genoemd worden in de genoemde bijlage. In artikel 3.5 van de planregels wordt echter per abuis niet verwezen naar deze bijlage. De raad heeft dit ter zitting ook erkend. Het plan is gelet hierop op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het bestreden besluit is op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het betoog slaagt.

De Afdeling wijst erop dat dit gebrek kan worden gerepareerd door in artikel 3.5 van de planregels alsnog te verwijzen naar de "Staat van horeca-activiteiten", die als bijlage gevoegd is bij de planregels.

7.3. Over de gevolgen van de toepassing van de afwijkingsbevoegdheid voor [appellant sub 1], overweegt de Afdeling als volgt. De afstand van het perceel van [appellant sub 1] tot de gronden met de bestemming "Gemengd - B2", met de aanduiding "centrum", is ongeveer 90 m. Een buitenterras bij een horeca-inrichting is - na de toepassing van de afwijkingsbevoegdheid - blijkens artikel 4.1 aanhef en onder b, van de planregels mogelijk op gronden met de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied". De afstand van deze gronden tot het perceel van [appellant sub 1] bedraagt ongeveer 83 m. Uit paragraaf 4.8 van de plantoelichting volgt dat de raad voor het onderbouwen van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van milieubelastende functies heeft aangesloten bij de systematiek van de brochure "Bedrijven en Milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure). [appellant sub 1] heeft niet bestreden dat de toegelaten horeca in de categorieën 1 en 2 als bedoeld in de "Staat van horeca-activiteiten", gelet op de genoemde afstanden tot haar perceel, in overeenstemming is met de systematiek van de VNG-brochure. Gelet hierop heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat [appellant sub 1] geen ernstige (geluid)overlast zal ondervinden door de toepassing van de afwijkingsbevoegdheid. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 1] gegrond.

De beroepen van [appellant sub 2] en Bourmana

9. [appellant sub 2] en Bourmana zijn eigenaren van gronden in het plangebied. [appellant sub

2] is eigenaar van de percelen [locatie B], [locatie C] en [locatie D], kadastraal bekend gemeente Jutphaas, sectie [...], nr. [...]. Bourmana is eigenaar van het perceel Erfstede 10, kadastraal bekend gemeente Jutphaas, sectie C, nrs. 1995 en 2403, ten oosten van de gronden van [appellant sub 2].

Het beroep van [appellant sub 2]

10. [appellant sub 2] betoogt dat de raad ten onrechte geen exploitatieplan heeft vastgesteld, zodat het besluit van 25 november 2021 is vastgesteld in strijd met artikel 6.12, eerste lid van de Wro. Hij voert daartoe aan dat in dit geval geen sprake is van een zogenoemd "kruimelgeval" als bedoeld in artikel 6.2.1a van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Evenmin is het kostenverhaal "anderszins verzekerd" als bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, onder a, van de Wro. Niet alle gronden in het plangebied zijn eigendom van de gemeente. Naast de percelen van [appellant sub 2] zijn er ook andere gronden in het plangebied die eigendom zijn van derden, aldus [appellant sub 2]. Ook hebben de gemeente en [appellant sub 2] geen zogenoemde anterieure overeenkomst gesloten. [appellant sub 2] voert verder aan dat op grond van de bouwregels bij de bestemming "Gemengd - B2" geen koppeling is opgenomen met een stedenbouwkundig plan. Dat betekent dat een aanvraag omgevingsvergunning niet kan worden geweigerd met een beroep op strijd met de door de gemeente gewenste integrale herontwikkeling zoals neergelegd in een stedenbouwkundig plan. Een zelfstandige ontwikkeling door [appellant sub 2] is op grond van het bestemmingsplan en de grondeigendommen volgens hem wel mogelijk.

10.1. De raad stelt dat geen exploitatieplan nodig is, omdat op de gronden van [appellant sub 2] geen (zelfstandig) aangewezen bouwplan is voorgenomen. De raad heeft dit standpunt als volgt toegelicht. Aan de gronden van [appellant sub 2] is de bestemming "Gemengd - B2" toegekend, met de aanduiding "bouwvlak". Weliswaar laat deze bestemming woningen toe, maar artikel 3.2.1 van de planregels, gezien in samenhang met de verbeelding, verzet zich tegen het bouwen daarvan op de gronden die eigendom zijn van [appellant sub 2]. In artikel 3.2.1 van de planregels is bepaald dat de gevel van de eerstelijns bebouwing wordt gebouwd ter plaatse van de aanduiding "gevellijn". Op de verbeelding loopt deze gevellijn langs de noordelijke begrenzing van het bestemmingsvlak met de bestemming "Gemengd - B2". Ter hoogte van de percelen van [appellant sub 2] loopt deze gevellijn niet over zijn gronden maar 20 tot 30 cm ten noorden daarvan. De gronden waarop de gevellijn is geprojecteerd en waarop dus de gevel van de eerstelijns bebouwing moet worden gebouwd zijn niet van [appellant sub 2], maar van de gemeente. De gemeente staat een integrale ontwikkeling van het plangebied voor en daartoe zal zij alsnog de gronden van [appellant sub 2] verwerven. In dit verband heeft de raad erop gewezen dat er een voorkeursrecht is gevestigd op de gronden van [appellant sub 2]. In zijn verweerschrift en ter zitting heeft de raad gesteld dat er zo nodig onteigend zal worden, als alternatief voor een vorm van zelfrealisatie door de grondeigenaren.

10.2. De Afdeling overweegt dat het plan woningen mogelijk maakt op gronden met de bestemming "Gemengd - B2", met de aanduiding "bouwvlak". Het staat vast dat de gemeente niet alle gronden in het plangebied in eigendom heeft. Naast de percelen [locatie B], [locatie C] en [locatie D] van [appellant sub 2], is in ieder geval ook het perceel ten oosten daarvan, Erfstede 10, eigendom van een derde, namelijk Bourmana. De Afdeling is van oordeel dat niet vaststaat dat het bestemmingsplan, in aanmerking genomen de omvang van de gronden die in eigendom zijn bij [appellant sub 2], onderscheidenlijk Bourmana, niet mogelijk maakt dat een zelfstandig aangewezen bouwplan op die gronden kan worden gerealiseerd. Ook de raad gaat kennelijk daarvan uit, waar hij in deze procedure heeft aangevoerd dat de gemeente verwerving van de gronden als alternatief voor een vorm van zelfrealisatie door de

grondeigenaren nadrukkelijk als optie openhoudt. Niet in geschil is voorts dat er in de toekomst te verhalen exploitatiekosten zijn. Tussen de gemeente en [appellant sub 2] en ook tussen de gemeente en de overige grondeigenaren, in ieder geval Bourmana, zijn geen grondexploitatieovereenkomsten gesloten. Gelet op het voorgaande staat daarom niet vast dat ten tijde van het vaststellingsbesluit de kosten van de grondexploitatie anderszins zijn verzekerd als bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, onder a, van de Wro.

Voor zover de raad stelt dat er geen noodzaak is om een exploitatieplan vast te stellen, omdat de gemeente de gronden in het plangebied in de toekomst minnelijk zal trachten te verwerven en zo nodig zal onteigenen, leidt dit ook overigens niet tot het oordeel dat het verhaal van de kosten van de grondexploitatie "anderszins is verzekerd" als bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, onder a, van de Wro. Voor het "anderszins verzekerd" zijn van het kostenverhaal is in dit verband vereist dat de vaststelling daarvan plaatsvindt op het moment waarop het bestemmingsplan wordt vastgesteld.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad ten onrechte, namelijk in strijd met artikel 6.12, eerste lid, van de Wro voor zover het betreft de gronden met de bestemming "Gemengd - B2", geen exploitatieplan heeft vastgesteld. Het betoog slaagt.

De Afdeling is van oordeel dat de vernietiging van het bestreden besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan voor zover daarbij niet tevens een exploitatieplan is vastgesteld, ertoe moet leiden dat ook het bestemmingsplan zelf wordt vernietigd. Immers, indien het bestemmingsplan in stand blijft moet het bevoegd gezag - als aan alle wettelijke vereisten daarvoor is voldaan - omgevingsvergunningen voor het bouwen (bijvoorbeeld van woningen) verlenen, terwijl het kostenverhaal niet is verzekerd. De aanhoudingsverplichting van artikel 3.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) ziet op de situatie dat een gelijktijdig met het bestemmingsplan vastgesteld exploitatieplan geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd. Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 9 februari 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP3699](#). Artikel 3.5 van de Wabo is niet van toepassing in een situatie als hier aan de orde, waarin er (ten onrechte) geen exploitatieplan is vastgesteld.

11. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 2] gegrond.

Het beroep van Bourmana

12. De gronden van Bourmana waren in het verleden bebouwd. Het gebouw was in gebruik als dansschool en zalenverhuurcentrum. In oktober 2016 is het gebouw volledig afgebrand en het perceel ligt braak. Aan het perceel van Bourmana zijn in het plan de bestemmingen "Gemengd - B2", met de aanduiding "bouwvlak", en "Verkeer - Verblijfsgebied" toegekend. Bourmana kan zich hiermee niet verenigen.

13. Op zitting heeft Bourmana haar beroepsgrond dat artikel 3.2.1, onder f, van de planregels (herbouw bestaand gebouw) in strijd is met artikel 10.1, onder a (bouwovergangsrecht), van de planregels, ingetrokken.

14. Bourmana betoogt dat de raad heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel door aan haar gronden de bestemming "Gemengd - B2" en in het bijzonder "Verkeer - Verblijfsgebied" toe te kennen. Zij voert hiertoe aan dat nadat haar gebouw was afgebrand, het hoofd van de afdeling Ruimtelijke Domeinen van de gemeente de bestuurder van Bourmana heeft benaderd en voorgesteld om haar gronden te gebruiken voor woningbouw. De verzekeraar heeft Bourmana medegedeeld dat de brandschade alleen volledig vergoed zou worden als het bedrijfspand zou worden herbouwd. Bourmana heeft dit gemeld aan de gemeente en gevraagd of de betrokken ambtenaren konden garanderen dat Bourmana op

haar gronden appartementen/woningen zou mogen bouwen. Het hoofd Ruimtelijke Domeinen heeft volgens haar deze toezegging gedaan. Vertrouwend hierop is Bourmana akkoord gegaan met het voorstel van de gemeente om woningen te bouwen. Zij heeft verschillende varianten voor woningbouw op haar gronden uitgewerkt en voorgesteld. Uiteindelijk heeft de gemeente tijdens een gesprek op 5 juni 2020 de plannen voor de herontwikkeling van het gebied gepresenteerd. Het werd Bourmana toen duidelijk dat er geen, althans onvoldoende, rekening zou worden gehouden met haar belangen als grondeigenaar. Door de handelwijze van de gemeente heeft Bourmana financieel nadeel geleden. Naast de omstandigheid dat slechts de helft van het verzekerde bedrag is vergoed door de verzekeraar, heeft Bourmana extra kosten gemaakt voor het maken en aanpassen van haar plannen voor herontwikkeling. Bovendien zijn de gronden aanmerkelijk in waarde gedaald, omdat aan ongeveer de helft van haar perceel de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" is toegekend.

14.1. De raad stelt dat er geen sprake is geweest van uitlatingen of gedragingen die bij Bourmana redelijkerwijs de indruk hebben kunnen wekken dat de raad planologische medewerking zou verlenen aan de door haar gewenste woningbouwontwikkeling op haar perceel. Subsidiar stelt de raad dat, als wel sprake zou zijn geweest van een toezegging, deze niet kan worden toegerekend aan de raad. Bovendien weegt het algemeen belang bij niet-nakoming van een toezegging - voor zover daarvan al sprake zou zijn geweest - zwaarder dan het individuele belang van Bourmana bij de door haar gewenste herontwikkeling, aldus de raad.

14.2. Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in de uitspraak van 26 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1239](#), is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe. Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval als betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

14.3. De Afdeling overweegt dat Bourmana haar relaas over het feitelijke verloop van de gesprekken met ambtenaren van de gemeente en de in dat verband door hen gedane toezeggingen niet heeft onderbouwd met stukken of andere bewijsmiddelen. Zo heeft Bourmana geen gespreksverslagen overgelegd die haar stelling dat bepaalde toezeggingen zijn gedaan ondersteunen. Op zitting heeft Bourmana gewezen op het concept van de "Intentieovereenkomst" uit 2021 die de gemeente heeft aangeboden aan alle grondeigenaren in het plangebied, waaronder Bourmana. Deze overeenkomst is niet getekend door partijen. In de "considerans" van de overeenkomst staat onder meer dat partijen met elkaar in overleg zijn over een gezamenlijke invulling van het plan en dat partijen de haalbaarheid van het plan gezamenlijk wensen te onderzoeken en de doelen van een haalbaarheidsonderzoek nader wensen te bepalen. In artikel 1.3 van de overeenkomst staat dat met de overeenkomst wordt beoogd een intentie uit te spreken en niet het maken van bindende afspraken. Ook anderszins volgt uit deze overeenkomst niet dat aan Bourmana een concrete ontwikkeling op haar gronden is toegezegd. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat Bourmana niet aannemelijk heeft gemaakt dat van de kant van de gemeente toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit Bourmana mocht afleiden dat haar gronden grotendeels zouden worden bestemd voor woningbouw en dat zij in staat

gesteld zou worden om die geheel zelfstandig te ontwikkelen. Het betoog slaagt niet.

15. Bourmana betoogt dat de parkeerregeling als vastgelegd in artikel 7.7 van de planregels onduidelijk is. Het gaat haar in het bijzonder om de bepalingen onder c en d van dit artikel.

In de bepaling onder a staat dat een bouwwerk waarvan een behoefte aan parkeergelegenheid wordt verwacht, slechts is toegestaan onder de voorwaarde dat op het bouwperceel of in de omgeving daarvan in voldoende parkeergelegenheid voor auto's is voorzien en in stand wordt gehouden. Van voldoende parkeergelegenheid is sprake als deze parkeergelegenheden zijn aangelegd en in stand worden gehouden overeenkomstig de "Nota Parkeernormen 2011-2015", of de opvolger daarvan. Voor gronden met de bestemming "Gemengd - B2" geldt echter dat moet worden voldaan aan de concrete parkeernormen die zijn vastgelegd in artikel 7.7, onder b, van de planregels.

In het bepaalde onder c wordt de aanvullende eis gesteld dat indien parkeergelegenheid wordt gerealiseerd op eigen terrein de stallingsruimte per auto een afmeting heeft van minimaal 1,8 m bij 5 m met daarnaast voldoende in- en uitstapruimte. Volgens Bourmana is de voorwaarde van "voldoende in- en uitstapruimte" onduidelijk en daardoor rechtsonzeker.

Artikel 7.7, onder d, heeft betrekking op de situatie dat de parkeergelegenheid wordt gerealiseerd in openbaar gebied. In dat geval geldt dat het college van burgemeester en wethouders voorwaarden kan stellen over de afmetingen en situering. Deze bevoegdheid is ten onrechte niet geclausuleerd. Dit leidt tot een rechtsonzekere situatie, aldus Bourmana.

15.1. De raad stelt dat op grond van artikel 7.7, aanhef en onder c, van de planregels op gronden met de bestemming "Gemengd - B2" de stallingsruimte op eigen terrein een afmeting moet hebben van minimaal 1,8 m bij 5 m met daarnaast voldoende in- en uitstapruimte. De bijzin "met daarnaast voldoende in- en uitstapruimte" benadrukt volgens de raad het functionele aspect van parkeren, te weten het stallen van een auto, inclusief de mogelijkheid om de auto in en uit te kunnen stappen. De daarvoor benodigde ruimte moet op de stallingsplaats beschikbaar zijn. Praktisch gezien komt dit volgens de raad neer op de ruimte die nodig is om een autoportier te kunnen openen, zodanig dat dit een persoon in staat stelt om de auto in of uit te stappen. De Afdeling kan zich vinden in de door de raad gegeven toelichting. Het college heeft weliswaar beoordelingsruimte bij het beoordelen of sprake is van voldoende in- en uitstapruimte, maar het is objectief vast te stellen of er voldoende fysieke ruimte is voor het zodanig openen van een autodeur dat een persoon het voertuig in en uit kan stappen. Het gehanteerde criterium is daarom niet rechtsonzeker. Het betoog slaagt niet.

15.2. De raad stelt dat het bepaalde in artikel 7.7, onder d, bij nader inzien niet noodzakelijk is. Deze bepaling moet volgens de raad worden geschrapt. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het bestreden besluit is in strijd met artikel 3:2 van de Awb wat betreft artikel 7.7, onder d, van de planregels. Het betoog slaagt.

16. Bourmana betoogt dat artikel 7.6 van de planregels rechtsonzeker is. Daarin is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders bij de verlening van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen nadere eisen kan stellen ten aanzien van het behouden en beschermen van een optimale omgevingskwaliteit. Voor de nadere invulling van deze bevoegdheid is een (dynamische) verwijzing opgenomen naar de beleidsregels "Omgevingskwaliteitsplan Binnenstad (City) Nieuwegein" (hierna "Omgevingskwaliteitsplan").

De in het Omgevingskwaliteitsplan opgenomen toetsingscriteria zijn volgens Bourmana echter niet objectief begrensd.

16.1. De raad heeft op zitting erkend dat de bevoegdheid van artikel 7.6 van de planregels niet voldoende objectief begrensd is. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit wat betreft artikel 7.6 van de planregels niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het bestreden besluit is ook op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het betoog slaagt.

17. Wat Bourmana voor het overige heeft aangevoerd behoeft geen bespreking.

18. Gelet op het voorgaande is het beroep van Bourmana gegrond.

Conclusie

19. De Afdeling is van oordeel dat de vernietiging van het bestreden besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan voor zover geen exploitatieplan is vastgesteld, ertoe moet leiden dat ook het bestemmingsplan zelf wordt vernietigd. Immers, indien het bestemmingsplan in stand blijft moet het bevoegd gezag - als aan alle wettelijke vereisten daarvoor is voldaan - omgevingsvergunningen voor het bouwen (bijvoorbeeld van woningen) verlenen, terwijl het kostenverhaal niet is verzekerd. De aanhoudingsverplichting van artikel 3.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) ziet op de situatie dat een gelijktijdig met het bestemmingsplan vastgesteld exploitatieplan geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd. Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 9 februari 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP3699](#). Artikel 3.5 van de Wabo is niet van toepassing in een situatie als hier aan de orde, waarin er (ten onrechte) geen exploitatieplan is vastgesteld.

Verwerken uitspraak

20. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, 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.

Proceskosten

21. De raad moet de proceskosten van [appellant sub 1], [appellant sub 2] en Bourmana vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], en Bourmana Holding B.V. tegen het besluit van de raad van de gemeente Nieuwegein van 25 november 2021 gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Nieuwegein van 25 november 2021;

III. draagt de raad van de gemeente Nieuwegein op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Nieuwegein tot vergoeding van bij appellanten in

verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:
a. € 837,00 voor [appellant sub 1], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. € 837,00 voor [appellant sub 2], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

c. € 1.774,00 voor Bourmana Holding B.V., geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Nieuwegein aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van hun beroepen betaalde griffierecht vergoedt:

a. € 184,00 voor [appellant sub 1];

b. € 184,00 voor [appellant sub 2];

c. € 365,00 voor Bourmana Holding B.V.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. W. den Ouden en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Milosavljević, griffier.

w.g. Helder
voorzitter

w.g. Milosavljević
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 april 2023

739

BIJLAGE

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 6.12

1. De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.

2. In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, een wijziging als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, of naar aanleiding van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen of indien:

a. het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of de vergunning begrepen gronden anderszins verzekerd is;

[...].

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 6.2.1

Als bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de wet, wordt aangewezen een

bouwplan voor:

- a. de bouw van een of meer woningen;
- b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen;
- d. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1500 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt;
- f. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte.

Planregels

Artikel 3 Gemengd - B2

3.1 Bestemmingsomschrijving

- a. wonen in een woning al dan niet in combinatie met de uitoefening van aan-huis-verbonden beroep;
- b. kantoren, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'centrum' en waarbij geldt dat de gezamenlijke bruto vloeroppervlakte maximaal 2.000 m² bedraagt;
- c. dienstverlening, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'centrum' en uitsluitend op de eerste bouwlaag boven maaiveld;
- d. ambachtelijke bedrijven, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'centrum' en uitsluitend op de eerste bouwlaag boven maaiveld;
- e. detailhandel, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'centrum' en uitsluitend op de eerste bouwlaag boven maaiveld, waarbij geldt dat de gezamenlijke bruto vloeroppervlakte maximaal 350 m² bedraagt;
- f. behoud en bescherming van een optimale omgevingskwaliteit;
- g. gebouwde parkeervoorzieningen, waaronder begrepen fietsenstallingen;
- h. verkeers- en verblijfsvoorzieningen;
- i. geluidswerende voorzieningen;
- j. groenvoorzieningen;
- k. waterhuishoudkundige voorzieningen en waterberging;
- l. nutsvoorzieningen.

Ten dienste van en in verband met deze bestemming zijn toegelaten:

- m. gebouwen;

n. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;

o. bijbehorende voorzieningen, zoals erven, (ongebouwde) parkeervoorzieningen en groenvoorzieningen.

3.2 Bouwregels

3.2.1 Gebouwen en gebouwde parkeervoorzieningen

Voor het bouwen van gebouwen en gebouwde parkeervoorzieningen gelden de volgende bepalingen:

a. een gebouw en een gebouwde parkeervoorziening mogen uitsluitend binnen een bouwvlak worden gebouwd;

b. voor een gebouw, niet zijnde en een gebouwde parkeervoorziening, ter plaatse van de aanduiding 'centrum' geldt voor de eerste bouwlaag vanaf maaiveld een minimale hoogte van 4,5 m, voor de eerste 3 m vanaf de voorste gevel;

c. het aantal woningen bedraagt niet meer dan 80;

d. ter plaatse van de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)' geldt de opgenomen bouwhoogte;

e. de gevel van de eerstelijns bebouwing wordt in de gevellijn ter plaatse van de figuur 'gevellijn' gebouwd;

f. herbouw van een bestaand gebouw is niet toegestaan.

Artikel 7 Algemene bouwregels

7.6 Nadere eisen omgevingskwaliteit

Burgemeester en wethouders kunnen nadere eisen stellen ten aanzien van het behouden en beschermen van een optimale omgevingskwaliteit bij de verlening van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, waarbij voor de vereiste mate van aanvaardbaarheid de normen van toepassing zijn uit de set beleidsregels 'Omgevingskwaliteitsplan Binnenstad (City) Nieuwegein' van de gemeente Nieuwegein, dan wel in het geval deze set beleidsregels tussentijds worden gewijzigd of vervangen door een andere set beleidsregels, deze gewijzigde, respectievelijk vervangende set beleidsregels.