



Uitspraak 201605308/1/R6

Datum van uitspraak: woensdag 18 januari 2017

Tegen: de raad van de gemeente Rotterdam

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:108**

201605308/1/R6.

Datum uitspraak: 18 januari 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Rotterdam,
 2. [appellant sub 2], wonend te Rotterdam,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Rotterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 mei 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Schieveen woningen Oude Bovendijk" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 november 2016, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2] en de raad, vertegenwoordigd door mr. C.W. de Jong, mr. S.B.H. Fijneman, mr. Y.H. Akkulak en A.V. Bruijn, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan heeft betrekking op de noordelijke helft van de Oude Bovendijk in Rotterdam. Het plangebied omvat de bestaande woningen aan de Oude Bovendijk en maakt daarnaast 29 nieuwe woningen mogelijk.
2. [appellant sub 2] kan zich niet verenigen met het plan wat betreft de daarin opgenomen maximum bouwhoogte voor de nieuwe woning die hij wil bouwen op het perceel [locatie 1].

[appellant sub 1] kan zich niet met het plan verenigen voor zover dit 29 nieuwe woningen elders aan de Oude Bovendijk mogelijk maakt, maar niet de twee door hem gewenste woningen op zijn percelen kadastraal bekend Overschie, sectie A, nrs. 2612 en 2523 ter hoogte van [locatie 2].

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.

Het beroep van [appellant sub 2]

4. [appellant sub 2] betoogt dat de in het plan toegelaten bouwhoogte ten onrechte afwijkt van de door hem ingediende aanvraag om omgevingsvergunning voor de bouw van een woning op het perceel [locatie 1]. Daartoe wijst hij erop dat het bestemmingsplan voor dit bouwvlak een maximum bouwhoogte van 7 meter bepaalt, terwijl de woning volgens het aangevraagde ontwerp een bouwhoogte van 8,638 meter heeft.

4.1. Blijkens de verbeelding is aan de desbetreffende gronden de bestemming "Wonen - 1" en de aanduiding "maatvoering: maximum goothoogte (m) = 3" toegekend.

De relevante planregels luiden als volgt:

Artikel 7, lid 7.2.2: "Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. gebouwen mogen uitsluitend binnen het aangegeven bouwvlak worden gebouwd;

[...]

c. de maximum goothoogte van een hoofdgebouw mag niet meer dan 7 meter bedragen;

d. de maximum bouwhoogte mag niet meer dan 12 meter bedragen;

e. in afwijking van het bepaalde onder c en d geldt, dat ter plaatse van de aanduiding 'maximum goothoogte (m)' de goothoogte van een hoofdgebouw niet meer dan de aangegeven hoogte mag bedragen en de maximum bouwhoogte niet meer dan 7 meter;

[...]"

4.2. De raad heeft in het bestreden besluit onder meer als volgt beslist: "Zienswijze F8 gegrond te verklaren en de verbeelding te wijzigen in die zin dat de bestemming voor het perceel [locatie 1] zodanig wordt gewijzigd, dat één (extra) woning mogelijk wordt gemaakt overeenkomstig de eerder ingediende aanvraag omgevingsvergunning d.d. 20 mei 2014, omv.nr.14.05.00302;". Zienswijze F8 houdt het verzoek van [appellant sub 2] in om op het perceel [locatie 1] een nieuwe woning mogelijk te maken. Uit de tekeningen bij de aanvraag van 20 mei 2014 volgt dat deze woning een bouwhoogte heeft van 8,638 meter. Op grond van artikel 7, lid 7.2.2, aanhef en onder e, van de planregels is ter plaatse een maximum bouwhoogte van 7 meter toegestaan. De raad heeft ter zitting erkend dat het bestreden besluit in zoverre innerlijk tegenstrijdig is en dat er geen bezwaar tegen bestaat om voor de desbetreffende nieuw te bouwen woning een maximum bouwhoogte van 9 meter in het plan op te nemen. Daarnaast merkt de Afdeling op dat de aanduiding "bouwvlak" niet is toegekend aan deze gronden. Het besluit is in zoverre dan ook in strijd met de rechtszekerheid genomen. Het betoog slaagt. De Afdeling zal hierna onder de conclusie van deze uitspraak aangeven tot welk gevolg dit gebrek leidt.

Het beroep van [appellant sub 1]

5. [appellant sub 1] is eigenaar van twee kadastrale percelen ter hoogte van [locatie 2]. [appellant sub 1] wil op

zijn gronden twee woningen, een dijkwoning en een erfclusterwoning, bouwen. Het plan maakt dit initiatief niet mogelijk, nu enerzijds het plan geen betrekking heeft op de gronden waarop hij een erfclusterwoning wil bouwen en anderzijds in het plan een groenbestemming is toegekend aan de gronden waarop hij een dijkwoning wil bouwen.

Het bouwvoornemen

6. [appellant sub 1] betoogt dat de raad ten onrechte zijn concrete bouwvoornemen niet mogelijk heeft gemaakt in het plan. Voor dit bouwvoornemen heeft hij op 17 oktober 2014 een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend. Volgens [appellant sub 1] is zijn bouwvoornemen niet mogelijk gemaakt omdat de raad wenste vast te houden aan een maximum van 28 nieuwe woningen, terwijl volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling particulier initiatief niet om deze reden kan worden geweigerd. De wijze waarop de 28 nieuwe woningen zijn verdeeld, 21 nieuwe woningen op gemeentegrond en zeven nieuwe woningen op particuliere grond is daarnaast discriminerend, ten onrechte niet gebaseerd op ruimtelijke overwegingen en louter ingegeven door het financiële belang van de gemeente, aldus [appellant sub 1]. Daarbij wijst hij erop dat bij amendement een 29ste woning is toegelaten, zodat de raad ten aanzien van zijn initiatief ook niet had mogen vasthouden aan het maximum van 28 woningen.

Verder voert hij aan dat zijn gronden geschikter zijn voor woningbouw dan de percelen waarop de nieuwe woningen zijn voorzien, zodat de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening twee van de 28 nieuwe woningen op zijn percelen had moeten toestaan. Hij wijst hiertoe in de eerste plaats op het wegverkeers- en luchtvaartlawaai ter plaatse van de nieuwe woningen. Bij twaalf van de 28 nieuwe woningen wordt de voorkeursgrenswaarde van wegen of kleine luchtvaart overschreden, terwijl er binnen het plangebied ook locaties zijn die voldoen aan de voorkeursgrenswaarden, maar die niet op gemeentegrond liggen. In de tweede plaats wijst hij op de beperkte capaciteit van de Hofweg en de Oude Bovendijk ten noorden van de Rodenrijseweg. Het deel van de Oude Bovendijk ten zuiden van de Rodenrijseweg, waarop zijn gronden zijn ontsloten, heeft volgens [appellant sub 1] wel ruim voldoende capaciteit.

6.1. In het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld.

Naar het oordeel van de Afdeling was het initiatief van [appellant sub 1] voldoende concreet, tijdig kenbaar gemaakt en kon de raad op basis van de ten tijde van de vaststelling van het plan bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het voornemen beoordelen. Uit de zienswijzenrapportage volgt dat de raad het initiatief, anders dan [appellant sub 1] stelt, niet louter heeft afgewezen op de grond dat de woningen niet passen binnen het als uitgangspunt genomen maximum van 28 nieuwe woningen, maar de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan heeft beoordeeld. Voor de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid heeft de raad aansluiting gezocht bij het "Stedenbouwkundig plan Woningen Oude Bovendijk" van februari 2013 (hierna: Stedenbouwkundig Plan). Het Stedenbouwkundig Plan beschrijft de ruimtelijke uitgangspunten voor de uitbreiding van de woningbouw langs de Oude Bovendijk. In paragraaf 5 van het Stedenbouwkundig Plan staat over het karakter van het gebied dat typerend voor de ruimtelijke structuur het patroon van de boerderijclusters is, hetgeen groepjes gebouwen zijn met daartussen open ruimte met duidelijke zichtlijnen. De nieuwe bebouwing zal moeten worden ingepast in deze structuur. De raad heeft op basis van het Stedenbouwkundig Plan voor de beoordeling van nieuwe initiatieven de randvoorwaarden gehanteerd dat nieuwe woningen zo compact mogelijk bij de Oude Bovendijk dienen te worden gebouwd, dat de nieuwe woningen binnen bestaande clusters dienen te worden gebouwd en dat de bestaande zichtlijnen vanaf de Oude Bovendijk behouden dienen te blijven.

Tussen partijen is niet in geschil dat ter plaatse van de percelen van [appellant sub 1] geen sprake is van een bestaand cluster van bebouwing als bedoeld in het Stedenbouwkundig Plan. In zoverre voldoet het initiatief van [appellant sub 1] niet aan de door de raad gehanteerde randvoorwaarden. Weliswaar staan ter hoogte van de door [appellant sub 1] gewenste twee woningen al een woning en een schuur, maar hierin heeft de raad in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om in afwijking van de randvoorwaarden een verdere

verdichting van de bebouwing op deze locatie mogelijk te maken. De raad heeft met het oog op de bescherming van de openheid van het polderlandschap in redelijkheid de door hem gestelde randvoorwaarden kunnen hanteren en aan de hierdoor beschermde belangen in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen toekennen dan aan het belang van [appellant sub 1] om de door hem gewenste woningen te realiseren. Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 1] dat de capaciteit van de wegen en de geluidbelasting ter plaatse van de nieuw te bouwen woningen aanleiding voor de raad hadden moeten zijn de nieuwe woningen op andere percelen mogelijk te maken, overweegt de Afdeling dat deze omstandigheden, wat daar ook verder van zij, niet betekenen dat de raad het initiatief van [appellant sub 1] in afwijking van voornoemde randvoorwaarden mogelijk had moeten maken.

Het voorgaande leidt wat betreft de door [appellant sub 1] gewenste dijkwoning tot de conclusie dat de raad in redelijkheid overeenkomstig het vorige bestemmingsplan een groenbestemming aan de desbetreffende gronden heeft kunnen toekennen. Wat betreft de door hem gewenste erfclusterwoning betekent dit dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog faalt.

De Verordening ruimte 2014

7. [appellant sub 1] betoogt dat het plan in strijd met artikel 2.1.1, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland (hierna: Verordening ruimte 2014) is vastgesteld omdat niet aan de daarin opgenomen treden van de ladder voor duurzame verstedelijking wordt voldaan.

8. Artikel 2.1.1, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014 (Ladder voor duurzame verstedelijking) luidt als volgt: "Een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende eisen:

- a. de stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele behoefte, die zo nodig regionaal is afgestemd;
- b. in die behoefte wordt binnen het bestaand stads- en dorpsgebied voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, of
- c. indien de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stads- en dorpsgebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt gebruik gemaakt van locaties die,
 - i gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld,
 - ii passen in de doelstellingen en richtpunten van de kwaliteitskaart van de Visie ruimte en mobiliteit, waarbij artikel 2.2.1. van toepassing is, en
 - iii zijn opgenomen in het Programma ruimte, voor zover het gaat om locaties groter dan 3 hectare."

9. [appellant sub 1] voert aan dat het plan in strijd met het eerste lid, onder a en b, is vastgesteld, nu onvoldoende is onderbouwd dat de in het plan mogelijk gemaakte bouw kavels voorzien in een actuele behoefte en niet blijkt dat er regionale afstemming heeft plaatsgevonden. Daarbij wijst [appellant sub 1] erop dat de gemeente Lansingerland een grote regionale bouwopgave heeft gekregen en langs de nabij het plangebied gelegen Rodenrijseweg en Zuidersingel vergelijkbare kavels uitgeeft. Daarnaast worden in de nieuwe stadswijk Park16Hoven in Rotterdam al vergelijkbare bouw kavels aangeboden. Deze bouw kavels liggen bovendien binnen het bestaand stads- en dorpsgebied.

[appellant sub 1] voert voorts aan dat het plan in strijd met het eerste lid, onder c, aanhef en onder i, is vastgesteld, nu de locatie niet passend is ontsloten door verschillende middelen van vervoer. Openbaar vervoer is niet beschikbaar en het gemengde gebruik van (smalle) buitenwegen en de grote afstand naar voorzieningen maakt lopen en fietsen niet aantrekkelijk.

Verder voert hij aan dat het plan in strijd met het eerste lid, onder c, aanhef en onder ii, is vastgesteld, nu het plan wat betreft de door de gemeente uit te geven bouw kavels geen aanvullende ruimtelijke maatregelen

bevat die de ruimtelijke kwaliteit versterken in de zin van artikel 2.2.1 van de Verordening ruimte 2014.

[appellant sub 1] voert ten slotte aan dat het plan in strijd met het eerste lid, onder c, aanhef en onder iii, is vastgesteld, nu de locatie niet is opgenomen in het Programma ruimte, terwijl de locatie wel groter dan 3 ha is.

9.1. De raad stelt dat de actuele behoefte aan de voorziene woningen, te weten landelijk gelegen woningen op zeer grote kavels in de nabijheid van de stad Rotterdam, volgt uit de Woningmarktverkenning Zuid-Holland 2013 (hierna: de Woningmarktverkenning). Daarbij wijst de raad erop dat een kwart van de beoogde ontwikkeling door particulieren zal worden gerealiseerd. De raad stelt verder dat de voorziene woningen naar hun aard niet in bestaand stads- of dorpsgebied ontwikkeld kunnen worden. Herstructurering of transformatie elders zijn volgens de raad dan ook geen opties voor deze stedelijke ontwikkeling. Voorts is de locatie weliswaar minder goed per openbaar vervoer bereikbaar, maar dit speelt hier volgens de raad een ondergeschikte rol, aangezien het een beperkt aantal woningen in een landelijke omgeving betreft. Wat betreft de ruimtelijke kwaliteit heeft de raad ter zitting verwezen naar het ontwerpplan "Natuur- en recreatiegebied Schieveen" dat betrekking heeft op het naastgelegen gebied. In dit bestemmingsplan zijn de aanvullende ruimtelijke maatregelen opgenomen. Ten slotte stelt de raad dat deze ontwikkeling in de Verordening ruimte 2010 van de provincie Zuid-Holland, inclusief de wijzigingen van latere datum, (hierna: Verordening ruimte 2010) was opgenomen als ontwikkellocatie voor woningbouw en dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland op 13 december 2005 het vorige bestemmingsplan, dat voorzag in 88 woningen, heeft goedgekeurd. Daarnaast is het plan afgestemd met de provincie en de regio en heeft het provinciebestuur uitdrukkelijk te kennen gegeven geen aanleiding te zien om een zienswijze over het ontwerpplan naar voren te brengen. Gelet hierop moet de provinciale toestemming geacht worden te zijn gegeven, aldus de raad.

9.2. De Afdeling stelt vast dat ten tijde van de vaststelling van het plan de Verordening ruimte 2014 gold. Voor zover de raad verwijst naar de Verordening ruimte 2010, het door de Afdeling vernietigde goedkeuringsbesluit van 13 december 2005 en de omstandigheid dat het college van gedeputeerde staten geen zienswijze over het ontwerpplan naar heeft gebracht, overweegt de Afdeling dat dit onverlet laat dat het plan in overeenstemming met de Verordening ruimte 2014 diende te worden vastgesteld. Daarbij merkt de Afdeling op dat, nu het ontwerpplan ter inzage is gelegd met ingang van 8 mei 2015 en op dat moment reeds de Verordening ruimte 2014 van toepassing was, de Verordening ruimte 2010 evenmin op grond van het overgangsrecht als opgenomen in artikel 3.5 van de Verordening ruimte 2014 van toepassing is.

De Afdeling overweegt dat, zoals tussen partijen niet in geschil is, het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 2.1.1, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014 mogelijk maakt. Wat betreft de actuele behoefte stelt de Afdeling vast dat in de Woningmarktverkenning demografische ontwikkelingen en veranderingen op de woningmarkt worden beschreven en dat daarin een verkenning is uitgevoerd naar de woningbehoefte en te verwachten ontwikkeling van de woningvoorraad in Zuid-Holland. Daargelaten of uit de Woningmarktverkenning volgt dat sprake is van een kwalitatieve en kwantitatieve behoefte aan 29 nieuwe woningen in landelijk gebied op grote kavels in de nabijheid van de stad Rotterdam, heeft de raad ter zitting erkend dat de actuele planvoorraad voor woningen in deze categorie niet in ogenschouw is genomen. Gelet hierop heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt dat sprake is van een actuele behoefte aan woningen in deze categorie.

De Afdeling overweegt voorts dat, zoals tussen partijen niet in geschil is, het plangebied niet tot het bestaand stads- en dorpsgebied behoort. Ingevolge artikel 2.1.1, eerste lid, onder c, aanhef en onder iii, van de Verordening ruimte 2014 dient dan gebruik te worden gemaakt van locaties die zijn opgenomen in het Programma ruimte, voor zover het gaat om locaties groter dan 3 hectare. De Afdeling stelt vast dat de locatie niet is opgenomen in het Programma ruimte. Op pagina 19 van het Programma ruimte staat over de oppervlakte van de wel in het Programma ruimte opgenomen locaties: "bruto opp in ha: Oppervlakte van gehele bestemmingsplan waarin de woningbouwlocatie is gelegen c.q. oppervlakte van het als woningbouwlocatie aangeduide gebied in een andersoortig gemeentelijk document. De vermelde oppervlakte kan deels ook groene ruimte en/of bestaand stads- en dorpsgebied betreffen". De raad heeft niet onderzocht of in dit geval sprake is van een locatie met een oppervlakte van meer dan 3 hectare in de zin van de Verordening ruimte 2014. Nu [appellant sub 1] aannemelijk heeft gemaakt dat de oppervlakte van deze locatie, gelet op de wijze waarop de oppervlakte van de wel in het Programma ruimte opgenomen locaties is berekend, groter is dan 3 hectare, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre in strijd met de bij de voorbereiding van een besluit te betrachten zorgvuldigheid is genomen.

De conclusie luidt dat het bestreden besluit in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is genomen. Het betoog slaagt. Gelet hierop behoeft het betoog voor het overige geen bespreking meer. De Afdeling zal hierna onder de conclusie van deze uitspraak aangeven tot welk gevolg dit gebrek leidt.

Conclusie en proceskosten

10. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de beroepen gegrond zijn. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met de rechtszekerheid onderscheidenlijk artikel 3:2 van de Awb.

11. Voor het herstel van het onder 9.2 geconstateerde gebrek is mogelijk de tussenkomst van provinciale staten vereist. Nu onduidelijk is of die tussenkomst zal plaatsvinden en zo ja, welke termijn daarmee gemoeid zal zijn, ziet de Afdeling geen aanleiding om op de voet van artikel 8:51d van de Awb de raad op te dragen om dit gebrek te herstellen. Gelet hierop zal de Afdeling ten aanzien van het beroep van [appellant sub 2] evenmin zelf in de zaak voorzien.

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

13. Niet is gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 12 mei 2016 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Schieveen woningen Oude Bovendijk";

III. draagt de raad van de gemeente Rotterdam 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, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Rotterdam aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt, ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor [appellant sub 1] en € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor [appellant sub 2].

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.M. Boer, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Boer
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 januari 2017

745.