

Uitspraak 201304698/1/R3

DATUM VAN UITSpraak	woensdag 4 juni 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Veghel
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

201304698/1/R3.

Datum uitspraak: 4 juni 2014

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Veghel,
2. [appellante sub 2], gevestigd te Veghel,
3. de maatschap Maatschap Centre Veghel Commercieel, gevestigd te Uden, gemeente Uden,

en

de raad van de gemeente Veghel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 april 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Centrumgebied Veghel" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2] en de maatschap beroep ingesteld.

De raad heeft een nadere stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 februari 2014, waar [appellant sub 1] en [appellante sub 2], beiden bijgestaan door mr. G.H. Blom, de maatschap, vertegenwoordigd door G.W.F.M. Schrauwers en bijgestaan door mr. H.G.M. van der Westen, advocaat te Eindhoven, en de raad, vertegenwoordigd door A. van de Graaf en A. Munster, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Het plan

1. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor het gebied rondom het stadscentrum van Veghel en de aangrenzende woonwijk Schilderswijk.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Gemeentelijk beleid

- 2.1. De raad heeft op 23 december 2010 het "Masterplan Veghel-Centrum 2030" (hierna: het masterplan) vastgesteld. Dit masterplan beschrijft de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente met betrekking tot het centrumgebied van Veghel voor de periode tot 2030. Dit

masterplan dient als richtsnoer voor de ruimtelijke kwaliteit. Het masterplan richt zich voor het centrum op het versterken van de binding van de koopkracht van de eigen burgers, van de levendigheid van het centrum en van de woonfunctie daarvan. In het masterplan wordt de keuze gemaakt voor het ontwikkelen van een "centrum met twee polen". De historische structuur van Veghel dient hersteld te worden met centrumfuncties aan weerszijden van de Aa en verbonden door de Hoogstraat. De Markt en het huidige winkelgebied vormen de oostelijke centumpool. Rond het Heilig Hartplein is ruimte voor de ontwikkeling van een tweede centumpool.

Voor het winkelgebied wordt ingezet op het versterken van de winkel-8, bestaande uit de Hoofdstraat, Kalverstraat en Wiekslag. De Markt, Molenwieken en de Meijerijstraat vormen de dwarsverbindingen. In deze winkel-8 en langs enkele aanlooproutes worden de Veghelse detailhandel en andere centrumfuncties geconcentreerd. De aanlooproutes worden gevormd door de Hoogstraat, de as langs Centre Veghel, de Hoofdstraat aan de oostzijde van de Meijerijstraat en de noordrand van het Stadhuisplein. Buiten deze gebieden is in principe geen ruimte voor detailhandel.

Het beroep van [appellante sub 2]

3. [appellante sub 2] is eigenares van het perceel [locatie 1] in Veghel. Zij betoogt dat de raad het plan, voor zover dit ziet op het plandeel met de bestemming "Gemengd - 1" en de functieaanduiding "horeca tot en met horecacategorie 1b" voor haar perceel, ten onrechte heeft vastgesteld. Volgens [appellante sub 2] ontbreekt ten onrechte de aanduiding "detailhandel" voor het perceel. Volgens haar had de raad in afwijking van het masterplan op haar perceel detailhandel moeten toestaan en had de raad moeten onderzoeken welke verdere functies toelaatbaar waren. De planregeling doet geen recht aan de feitelijke situatie en de gevestigde belangen.

Voorts voert [appellante sub 2] aan dat er ten onrechte minder exploitatiemogelijkheden zijn toegestaan dan onder het vorige plan. Dit komt de verhuurbaarheid en verkoopmogelijkheden van dit perceel niet ten goede. De raad is eraan voorbijgegaan dat het perceel wordt gebruikt als kapsalon waar aanverwante producten worden verkocht.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de Molenstraat in het masterplan niet is aangemerkt als centrumgebied of aanlooproute naar het centrum. Dit betekent dat alleen gevestigde detailhandelsbedrijven als zodanig bestemd worden met een functieaanduiding binnen de hoofdbestemming. Op het perceel is een kapsalon aanwezig en deze dienstverlenende activiteit is als zodanig bestemd, aldus de raad.

3.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.32, van de planregels, wordt onder dienstverlening verstaan: het verlenen van diensten, waarbij het publiek rechtstreeks (al dan niet aan een balie) te woord wordt gestaan en geholpen, waaronder een belwinkel en internetcafé.

Ingevolge artikel 1, lid 1.44, wordt onder "horeca, categorie 1 lichte horeca" verstaan: horecabedrijven die in beginsel alleen overdag en 's avonds behoeven te zijn geopend (vooral verstrekking van etenswaren en maaltijden) en daardoor slechts beperkte hinder voor omwonenden veroorzaken. Binnen deze categorie worden de volgende subcategorieën onderscheiden:

1a. Aan de detailhandel verwante horeca, zoals (...);

1b. Overige lichte horeca, zoals (...).

Ingevolge artikel 8, lid 8.1, zijn de voor "Gemengd - 1" aangewezen gronden bestemd voor:

a. wonen in woningen (...);

b. dienstverlening;

c. kantoren;

d. maatschappelijke voorzieningen;

e. bedrijven die zijn genoemd in de als bijlage 1 opgenomen Lijst van bedrijfsactiviteiten onder de categorieën 1 en 2 met uitzondering van geluidzoneringsplichtige inrichtingen;

(...);

i. ter plaatse van de aanduiding "horeca tot en met categorie 1b", tevens voor horeca tot en met categorie 1b uitsluitend op de begane grond;

(...).

Onder het vorige bestemmingsplan "Stadscentrum" was aan het perceel van [appellante sub 2] de bestemming "Centrumgebied Klasse C" met de aanduidingen "II" gegeven. Het perceel was hiermee bestemd voor detailhandel, dienstverlening, kantoren, horeca IV en woningen.

3.3. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

De raad heeft het masterplan als uitgangspunt genomen voor de vaststelling van het bestemmingsplan. Blijkens de stukken wordt met het masterplan beoogd een levendig centrum en een versterkte woonfunctie te creëren door concentratie van detailhandel in het centrumgebied van Veghel. Zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, is het masterplan er vooral op gericht de zogenoemde winkel-8 te versterken in het centrumgebied. De Afdeling ziet, gelet op de daaraan ten grondslag liggende belangen, geen grond voor het oordeel dat de raad in dit geval bij de vaststelling van het plan had moeten afwijken van het masterplan. Evenmin heeft [appellante sub 2] aannemelijk gemaakt dat de raad vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening bij de afbakening van het centrumgebied of aanlooproute naar het centrum het perceel van [appellante sub 2] daarin had moeten meenemen.

Het betoog faalt.

3.4. Uit de stukken blijkt dat ter plaatse een kapsalon is gevestigd. Gelet op de in artikel 1, lid 1.31, van de planregels gegeven omschrijving van dienstverlening, heeft de raad deze activiteit terecht aangemerkt als dienstverlenende activiteit. In zoverre is de kapsalon bij recht bestemd en faalt het betoog van [appellante sub 2] dat er geen recht wordt gedaan aan de bestaande belangen.

Uit de stukken blijkt dat in het pand een kapsalon is gevestigd waar tevens enige aanverwante producten worden verkocht; geen sprake is van een zelfstandige detailhandelsfunctie. Het verkopen van aan de kapsalon verwante producten als ondergeschikte activiteit valt naar het oordeel van de Afdeling onder de definitie van "dienstverlening". Verder is niet gebleken dat [appellante sub 2] concrete plannen heeft om het perceel voor detailhandel in gebruik te nemen. De raad heeft geen doorslaggevend gewicht hoeven toekennen aan het feit dat het pand geschikt is voor de vestiging van een winkel, nu het pand niet voor deze activiteit werd gebruikt. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat [appellante sub 2] door het plan onevenredig in de gebruiksmogelijkheden voor haar perceel wordt beperkt.

Het betoog faalt.

3.5. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellante sub 2] ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 1]

4. [appellant sub 1] is eigenaar van het perceel [locatie 2] in Veghel. Hij betoogt dat de raad het plan, voor zover dit ziet op het plandeel met de bestemming "Wonen" en de functieaanduiding "dienstverlening" op zijn perceel, ten onrechte heeft vastgesteld. Hiertoe voert hij aan dat er ten onrechte minder exploitatiemogelijkheden zijn toegestaan dan onder het vorige plan. Dit komt de verkoop- en verhuurbaarheid van dit perceel niet ten goede. Voorts voert hij aan dat ten onrechte de huidige bedrijfsvoering niet als zodanig is bestemd, omdat detailhandel niet meer is toegestaan.

Verder betoogt [appellant sub 1] dat het masterplan niet uitsluit dat op het perceel meer functies zijn toegestaan. Daarbij wijst hij specifiek op de ligging van het perceel aan een gedeelte van de Hoofdstraat dat wordt beschreven als dorpsstraat. Het wensbeeld voor dit gedeelte is vooral een woonfunctie met enige detailhandel. Verder volgt volgens [appellant sub 1] uit het masterplan dat het perceel ligt in een aanlooproute naar het centrum en dat ter plaatse een winkel en dienstverlening zijn toegestaan.

4.1. De raad stelt dat alleen bestaande detailhandelsbedrijven als zodanig zijn bestemd. De op het perceel aanwezige kapsalon is aan te merken als een dienstverlenende activiteit. Er is geen sprake van beëindiging van deze activiteit. Eventuele toekomstige mogelijkheden zijn niet in

het plan voorzien en waren bovendien ten tijde van het vaststellen van dat plan niet concreet uitgewerkt en evenmin voorzienbaar.

Met betrekking tot het masterplan stelt de raad zich op het standpunt dat de Hoofdstraat ten oosten van de Meijerijstraat bij het masterplan niet langer is aangemerkt als een aanlooproute naar het centrum, maar als onderdeel van een woonwijk.

4.2. Ingevolge artikel 17, lid 17.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor:

a. wonen in woningen;

(...);

e. ter plaatse van de aanduiding "dienstverlening", dienstverlening;

(...).

Onder het vorige bestemmingsplan "Stadscentrum Zuid" was aan het perceel de bestemming "Centrumgebied Klasse B" gegeven. Het perceel was hiermee bestemd voor detailhandel, dienstverlening, horeca en woningen.

4.3. Uit de stukken blijkt dat ter plaatse een kapsalon is gevestigd. Gelet op de in artikel 1, lid 1.31, van de planregels gegeven omschrijving van dienstverlening, heeft de raad deze activiteit terecht aangemerkt als dienstverlenende activiteit. In zoverre is de kapsalon bij recht bestemd. Voorts is ter zitting vast komen te staan dat een beperkt percentage van het aanwezige vloeroppervlak mede wordt gebruikt voor de verkoop van detailhandelsproducten. Niet aannemelijk is gemaakt dat het hier gaat om meer dan aan de kapsalon ondergeschikte activiteiten.

4.4. Zoals in 3.3. is overwogen, kunnen in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

Anders dan de raad heeft gesteld, is in het masterplan de Hoofdstraat ten oosten van de Meijerijstraat aangemerkt als aanlooproute naar het centrum. Nu de raad het masterplan als uitgangspunt heeft genomen bij de afbakening van het winkelgebied en de aanlooproutes daarnaar toe, valt zonder nadere motivering niet in te zien op welke grond de raad ertoe is overgegaan de detailhandelsbestemming voor het perceel van [appellant sub 1] niet langer te handhaven. Dat ter zitting door de raad is gesteld dat thans buiten de winkel-8 alleen nog bestaande detailhandelsfuncties als zodanig worden bestemd maakt het voorgaande niet anders, nu een dergelijke beleidswijziging niet kenbaar is gemaakt en daaraan evenmin een nadere motivering ten grondslag ligt.

4.5. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Wonen" en de functieaanduiding "dienstverlening" voor het perceel [locatie 2], niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.

Het beroep van de maatschap

5. De maatschap is eigenaar van een aantal percelen aan de Franciscanessenlaan en de Monseigneur Van den Tillaartstraat. Zij betoogt dat de raad het plan, voor zover dit ziet op de plandelen met de bestemming "Gemengd - 1" voor deze percelen, ten onrechte heeft vastgesteld. Hiertoe voert zij aan dat aan haar percelen ten onrechte niet de aanduidingen "detailhandel" en "horeca" zijn toegekend.

Voorts betoogt de maatschap dat de raad ten onrechte stelt dat de beperkingen die dit bestemmingsplan met zich brengt zijn gebaseerd op het masterplan. Het masterplan zet volgens de maatschap ook in op concentratie van detailhandel langs aanlooproutes naar het centrum.

De maatschap betoogt verder dat de raad het financiële belang van de maatschap ten onrechte niet heeft meegewogen bij de vaststelling van het plan, mede gelet op de in 2006 nog verleende planologische medewerking aan haar initiatief om ter plaatse te komen tot 90

appartementen en ongeveer 1800 m² commerciële ruimten. Deze ruimten zijn mede als detailhandel en horeca vergund en waren de financiële dragers van het geheel. Bij de totstandkoming daarvan in 2010 tot aan de terinzagelegging van het ontwerp van dit bestemmingsplan was de maatschap vanwege de economisch slechte situatie er nog niet in geslaagd alle ruimtes voor detailhandel en horeca te verhuren. Dit neemt echter niet weg dat dit nog steeds de bedoeling is.

Ten slotte betoogt de maatschap dat ten onrechte niet door middel van een aanduiding op de verbeelding een maximale bouwhoogte van 22 meter is opgenomen. De bouwhoogte ontbrak evenals het aantal ter plaatse toegelaten appartementen op de ontwerp-verbeelding. Bij de planvaststelling heeft de raad het wel nodig geacht het aantal appartementen op de planverbeelding aan te duiden, maar om onduidelijke redenen niet ook de bouwhoogte.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de Franciscanessenlaan en de Monseigneur Van den Tillaartstraat in het masterplan niet langer zijn aangemerkt als centrumgebied of aanlooproute naar het centrum.

De functieaanduidingen voor horeca en detailhandel zijn alleen toegekend aan bestaande bedrijven.

Met betrekking tot de maximale bouwhoogte stelt de raad zich op het standpunt dat in de planregels een bepaling is opgenomen die een hogere bouwhoogte voor de betreffende percelen toestaat.

5.2. Ingevolge artikel 8, lid 8.2, onder 8.2.2., aanhef en sub d, geldt voor het bouwen van (hoofd)gebouwen binnen de bestemming "Gemengd - 1", dat de bouwhoogte niet meer mag bedragen dan is aangegeven op de verbeelding, met dien verstande dat indien de bestaande bebouwing ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan hoger is, deze bouwhoogte als maximum geldt.

Ingevolge het bepaalde onder sub f geldt, daar waar de aanduidingen "maximum aantal wooneenheden" door middel van een relatieteken met elkaar verbonden zijn, het maximum aantal woningen voor de bouwvlakken met deze aanduiding gezamenlijk.

Onder het vorige bestemmingsplan "Stadscentrum/Iepenlaan, herziening Stationsstraat/Molenstraat", was het perceel bestemd voor "Centrumdoeleinden - C" en "Verkeersdoeleinden". Het perceel was hiermee bestemd voor detailhandel, dienstverlening, wonen, horeca categorie 1, groenvoorzieningen en parkeervoorzieningen.

5.3. Over de in het plan opgenomen maximale bouwhoogte, overweegt de Afdeling als volgt. Uit de planregels volgt dat indien de bestaande bebouwing ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpplan hoger is dan de maximaal toegestane bouwhoogte, deze bouwhoogte als maximum geldt. De raad heeft met deze regeling willen aansluiten bij de algemene plansystematiek die wordt gehanteerd in de gemeente. Met deze regeling is afdoende verzekgesteld dat er na afbraak van het gebouw tot dezelfde hoogte mag worden teruggebouwd. De bestaande gerealiseerde bouwhoogte wordt gerespecteerd en met de in de planregels opgenomen regeling met betrekking tot de maximaal toegestane bouwhoogte is geen rechtsonzekere situatie ontstaan. Dat voor het maximum aantal wooneenheden wel een aanduiding op de planverbeelding is opgenomen, maakt dit niet anders. Het is aan de raad om een keuze te maken in de wijze van bestemmen en niet is gebleken dat de maatschap door de gekozen wijze in haar belangen is geschaad.

Het betoog faalt.

5.4. De Afdeling overweegt dat de raad het masterplan als uitgangspunt heeft genomen voor de vaststelling van het plan. In het masterplan is de as langs Centre Veghel aangemerkt als aanlooproute naar het centrum. Weliswaar heeft de raad ter zitting gesteld dat er sprake is van een nadere afweging, maar deze afweging en de daaraan ten grondslag liggende motieven zijn niet kenbaar gemaakt. Verder overweegt de Afdeling dat in 2006 het vorige bestemmingsplan is vastgesteld ten behoeve van de ontwikkelingen aan de Franciscanessenlaan en de Monseigneur Van den Tillaartstraat. Het plan voorzag in de mogelijkheid voor de ontwikkeling van 90 appartementen en ongeveer 1800 m² commerciële ruimten op een herstructurerings- en inbreidingslocatie, waarvoor een bouwvergunning was verleend. Gelet op de planregels van het vorige plan stond dit plan het gebruik van het perceel voor detailhandels- en horeca-activiteiten toe. In het nu ter beoordeling voorliggende plan is detailhandel dan wel horeca niet

langer toegestaan. De raad heeft ten onrechte geen gewicht toegekend aan het feit dat de panden op de percelen mede zijn gebouwd voor de vestiging van winkels en horecagelegenheden en dat daartoe in 2006 planologische medewerking is verleend. Niet is bestreden dat deze bebouwing ook als zodanig is vergund en dat in zoverre dan ook sprake is van een bestaand recht waarmee de raad bij de vaststelling van het plan rekening diende te houden. Voorts is niet in geschil dat bij de maatschap steeds de intentie heeft bestaan deze ruimten mede ten behoeve van winkelruimte dan wel horeca te verhuren. De Afdeling is onder deze omstandigheden van oordeel dat de maatschap door het plan onevenredig in de gebruiksmogelijkheden voor zijn perceel wordt beperkt, waarvoor geen rechtvaardiging is gegeven.

Het betoog slaagt.

5.5. In hetgeen de maatschap heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Gemengd - 1" voor de percelen aan de Franciscanessenlaan en de Monseigneur Van den Tillaartstraat, niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.

Slot

6. 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.

7. Ten aanzien van [appellante sub 2] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Ten aanzien van [appellant sub 1] is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet gebleken.

Ten aanzien van de maatschap dient de raad op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en de maatschap Maatschap Centre Veghel Commercieel gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Veghel van 18 april 2013, waarbij het bestemmingsplan "Centrumgebied Veghel" is vastgesteld, voor zover het betreft:

a. het plandeel met de bestemming "Wonen" en de functieaanduiding "dienstverlening" voor het perceel [locatie 2];

b. het plandeel met de bestemming "Gemengd - 1" voor de percelen aan de Franciscanessenlaan en de Monseigneur Van den Tillaartstraat;

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

IV. verklaart het beroep van [appellante sub 2] ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Veghel tot vergoeding van bij de maatschap Maatschap Centre Veghel Commercieel, in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1017,00 (zegge: duizendzeventien euro), waarvan € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro) is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Oosterhout het voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro)

voor de maatschap Maatschap Centre Veghel Commercieel en € 160,00 (zegge: honderd zestig euro) voor [appellant sub 1].

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.E.A. Matulewicz, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Matulewicz
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 juni 2014

45-774.