



Uitspraak 201506805/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 16 maart 2016

Tegen: de raad van de gemeente Heerlen

Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Limburg

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:710

201506805/1/R1.

Datum uitspraak: 16 maart 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb):

1. [appellant sub 1], wonend te Heerlen,
2. de vereniging Vereniging Verenigde Buren Benzenraderweg - Ovidiusstraat, gevestigd te Heerlen,
3. [appellant sub 3A] en [appellante sub 3B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), beiden wonend te Heerlen,

en

de raad van de gemeente Heerlen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 juli 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Heerlen Zuid" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], de Vereniging en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Vereniging, [appellant sub 3] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 februari 2016, waar [appellant sub 1], de Vereniging, vertegenwoordigd door [appellant sub 1], voorzitter van de Vereniging, [appellant sub 3], bij monde van H.L.M. Vroemen, advocaat te Heerlen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. R.J.H. Franssen en B.G. Kielen, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Het plan

1. Het plan voorziet in een actualisering van het juridisch-planologisch kader voor Heerlen-Zuid.

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.

Het beroep van [appellant sub 3]

3. [appellant sub 3] betoogt dat ten onrechte aan het perceel [locatie] (hierna: het perceel) geen bouwvlak is toegekend. Hij heeft dit perceel in 1994 gekocht om er een woning voor hemzelf op te laten bouwen door een projectontwikkelaar. Daarvoor was ook een bouwvergunning verleend aan de projectontwikkelaar. Deze woning is nooit gerealiseerd vanwege verscheidene omstandigheden die volgens [appellant sub 3] niet aan hem te wijten zijn. [appellant sub 3] wil nu geen woning meer op het perceel laten bouwen, maar het perceel aan iemand anders verkopen. [appellant sub 3] heeft geen zienswijze naar voren gebracht tegen het ontwerpplan waarin ook geen bouwvlak was toegekend aan het perceel. Volgens hem is dit verschoonbaar omdat hij ervan uit ging dat hij op grond van de verleende bouwvergunning nog steeds een woning op het perceel kon oprichten, zodat het niet nodig was een zienswijze naar voren te brengen over het ontwerp. Pas na de zienswijzenfase heeft hij van een potentiële koper vernomen dat de bouwvergunning is ingetrokken. Volgens [appellant sub 3] heeft het gemeentebestuur hem ten onrechte niet op de hoogte gesteld van de intrekking en is de bouwvergunning ten onrechte ingetrokken.

4. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die over het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

Deze omstandigheid doet zich niet voor. Geen rechtvaardiging is gelegen in de door [appellant sub 3] aangevoerde omstandigheden. Dat [appellant sub 3] pas na de zienswijzenfase heeft vernomen dat de bouwvergunning voor het perceel is ingetrokken neemt niet weg dat hij in de zienswijzenfase naar voren had kunnen brengen dat ten onrechte geen bouwvlak was toegekend aan het perceel. Bovendien was het perceel reeds in het ontwerp opgenomen op een lijst met te schrappen woningbouwtitels in een bijlage bij de plantoelichting. De kwesties of het gemeentebestuur de bouwvergunning ten onrechte heeft ingetrokken en [appellant sub 3] ten onrechte niet op de hoogte gesteld van de intrekking staan in deze procedure niet ter beoordeling.

Het beroep is niet-ontvankelijk. Dit betekent dat de Afdeling niet kan beoordelen of de raad ten onrechte geen bouwvlak heeft toegekend aan het perceel.

5. Ten aanzien van [appellant sub 3] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Het beroep van [appellant sub 1] en de Vereniging

Inleiding

6. [appellant sub 1] woont op het perceel Ovidiusstraat 32 en de Vereniging behartigt de belangen van de bewoners van de Ovidiusstraat en de Benzenraderweg. Volgens hen heeft de raad onvoldoende kennis genomen van hun bezwaren tegen het plan. Zij vrezen dat het plan het woon- en leefklimaat van de bewoners van de Ovidiusstraat en de Benzenraderweg zal aantasten. Volgens de raad zijn [appellant sub 1] en de Vereniging voldoende in de gelegenheid gesteld om hun bezwaren toe te lichten en zal het plan niet leiden tot aantastingen van het woon- en leefklimaat van de bewoners van de Ovidiusstraat en de Benzenraderweg.

Procedurele bezwaren

7. [appellant sub 1] en de Vereniging betogen dat zij ten onrechte hun bezwaren onvoldoende konden toelichten aan de hoorcommissie van de raad, omdat zij opzettelijk maar enkele minuten spreektijd kregen en zij niet de gelegenheid kregen alle stukken te overleggen. Ook waren de leden van de hoorcommissie volgens hen niet deskundig op het gebied van de ruimtelijke ordening.

7.1. De Afdeling overweegt dat in het het verslag van de vergadering van de hoorcommissie over het ontwerpplan staat dat de voorzitter gedurende de voordracht van de pleitnota van [appellant sub 1] aangeeft dat haar spreektijd is verstreken en dat eventuele vragen niet kunnen worden gesteld. Weliswaar is begrijpelijk dat [appellant sub 1] en de Vereniging zich daardoor onvoldoende gehoord voelen, maar om te voorkomen dat een vergadering te lang duurt mag de spreektijd van sprekers worden beperkt. Niet aannemelijk is gemaakt dat hun spreektijd is beperkt uit vooringenomenheid. Bovendien staat in het verslag van de hoorcommissie dat [appellant sub 1] en de Vereniging tijdens de vergadering aanvullende stukken, waaronder hun pleitnota, konden indienen bij de hoorcommissie. Niet aannemelijk is gemaakt dat [appellant sub 1] en de Vereniging niet alle stukken konden overleggen die zij wilden overleggen. Er bestaat dus geen aanleiding voor het oordeel dat zij hun bezwaren onvoldoende konden toelichten aan de hoorcommissie. Verder heeft de raad ter zitting toegelicht dat de hoorcommissie uit raadsleden bestaat. Er bestaat geen verplichting om de hoorcommissie te laten bestaan uit leden die deskundig zijn op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Het betoog faalt.

8. [appellant sub 1] en de Vereniging betogen voorts dat zij ten onrechte niet gebruik konden maken van hun spreekrecht in de vergadering van de raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkeling over het ontwerpplan.

8.1. Volgens de raad is in de vergadering van de raadscommissie geen spreektijd gegeven aan [appellant sub 1] en de Vereniging vanwege artikel 17, tweede lid, onder a, van de Verordening op de raadscommissies Heerlen (hierna: de verordening). Daarin is bepaald dat in de vergadering van een raadscommissie burgers niet het woord kunnen voeren over een besluit van het gemeentebestuur waartegen bezwaar en beroep openstaat of heeft opengestaan.

8.2. Ingevolge artikel 17, eerste lid, van de verordening kunnen na de opening van de vergadering van de raadscommissie andere aanwezigen gezamenlijk gedurende maximaal dertig minuten het woord voeren over geagendeerde onderwerpen.

8.3. Ingevolge artikel 6:22 van de Awb kan een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

8.4. Niet in geschil is dat [appellant sub 1] en de Vereniging in de vergadering van de raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkeling over het ontwerpplan in strijd met artikel 17, eerste lid, van de verordening niet gebruik mochten maken van hun spreekrecht. Het standpunt van de raad dat artikel 17, tweede lid, onder a, van toepassing is, deelt de Afdeling niet. Zoals de Afdeling eerder in haar uitspraak van 15 september 2010 in zaak nr. 200901515/1/R2 heeft overwogen ten aanzien van een gelijke bepaling in een verordening van een andere gemeente, is deze bepaling alleen van toepassing op besluiten die

reeds zijn genomen, gelet op de redactie van het artikel alsmede het doel van het spreekrecht. [appellant sub 1] en de Vereniging is derhalve ten onrechte het spreekrecht ontzegd. De door hen bestreden plandelen zijn dus vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

De Afdeling ziet evenwel aanleiding dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren, nu aannemelijk is dat belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. Daarbij is van belang dat belanghebbenden zienswijzen naar voren konden brengen over het ontwerp en in de vergadering van de hoorcommissie, die uit raadsleden bestaat, de gelegenheid hadden hun bezwaren tegen het ontwerpplan toe te lichten, waarvan [appellant sub 1] en de Vereniging ook gebruik hebben gemaakt.

Het betoog faalt.

Inhoudelijke bezwaren

Perceel Ovidiusstraat 135

9. [appellant sub 1] en de Vereniging betogen dat in het plan ten onrechte te ruime mogelijkheden zijn toegekend aan het perceel Ovidiusstraat 135. Zo kan op grond van het plan op dat perceel onder meer een woonzorgcomplex gerealiseerd worden en heeft het perceel een maximaal bebouwingspercentage van 60%. Zij vrezen dat door deze mogelijkheden de verkeer- en parkeersituatie en het woon- en leefklimaat van omwonenden kan verslechteren. [appellant sub 1] en de Vereniging hebben geen bezwaren tegen het bestaande kinderdagverblijf op het perceel.

9.1. Volgens de raad zijn de mogelijkheden voor het perceel Ovidiusstraat 135 niet verruimd ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan.

9.2. Aan het perceel Ovidiusstraat 135 is de bestemming "Maatschappelijk" met een bouwvlak toegekend. De oppervlakte van het bouwvlak is ongeveer 1.000 m². Op het perceel is een kinderdagverblijf gevestigd. De oppervlakte daarvan is ongeveer 520 m²

Ingevolge artikel 1, lid 1.57, van de planregels worden onder maatschappelijke voorzieningen verstaan educatieve, sociaal-medische, sociaal-culturele, religieuze en levensbeschouwelijke voorzieningen, voorzieningen ten behoeve van sport en sportieve recreatie, woonzorgcomplex en voorzieningen ten behoeve van openbare dienstverlening en maatschappelijke dienstverlening.

Ingevolge artikel 10, lid 10.1.1, aanhef en onder a, zijn de voor "Maatschappelijk" aangewezen gronden onder meer bestemd voor maatschappelijke voorzieningen.

Ingevolge lid 10.2.1, onder c, gezien in samenhang met de verbeelding bedraagt het maximale bebouwingspercentage 60% voor het bouwvlak op het perceel Ovidiusstraat 135.

9.3. Wat betreft het maximale bebouwingspercentage van 60% stelt de Afdeling vast dat de oppervlakte van het kinderdagverblijf gering kan worden uitgebreid. De raad heeft in redelijkheid ervan kunnen uitgaan dat een geringe uitbreiding van de oppervlakte van het kinderdagverblijf ruimtelijk aanvaardbaar is. Wat betreft de gebruiksmogelijkheden overweegt de Afdeling dat niet in geschil is dat het plan het mogelijk maakt andere functies dan een kinderdagverblijf op het perceel Ovidiusstraat 135 te vestigen. De raad heeft niet onderzocht of dit aanvaardbaar is uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Het plan is op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het standpunt van de raad dat de mogelijkheden niet zijn verruimd ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan doet daaraan niet af. In het kader van het vaststellen van een bestemmingsplan dienen telkens weer alle betrokken belangen te worden afgewogen waarbij dient te worden gezien in hoeverre onbenutte mogelijkheden uit het voorheen geldende plan nog aanvaardbaar zijn uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt.

Gronden met de bestemming "Groen"

10. [appellant sub 1] en de Vereniging betogen voorts dat ten onrechte de bestemming "Groen" is toegekend aan de gronden ten noorden van het perceel Ovidiusstraat 135. Zij vrezen dat op deze gronden parkeervoorzieningen en nutsvoorzieningen worden gerealiseerd. Volgens hen had daarom de bestemming "Groen-Landschappelijk" moeten worden toegekend aan deze gronden.

10.1. In artikel 7, lid 7.1.1, van de planregels is bepaald dat gronden met de bestemming "Groen" zijn bestemd voor groenvoorzieningen. In lid 7.1.2, aanhef en onder e en h, is voorts bepaald dat op deze gronden ten behoeve van de bestemming "Groen" tevens parkeren en nutsvoorzieningen zijn toegestaan. In lid 8.1.1 is bepaald dat de gronden met de bestemming "Groen- Landschappelijk" zijn bestemd voor groenvoorzieningen. Binnen deze bestemming zijn geen parkeervoorzieningen toegestaan, maar wel nutsvoorzieningen ten behoeve van de bestemming.

10.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad in redelijkheid de bestemming "Groen" heeft kunnen toekennen aan de gronden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad in redelijkheid ervan heeft kunnen uitgaan dat de landschappelijke waarde van het aanwezige groen op de gronden niet zo groot is dat de bestemming "Groen- Landschappelijk" gerechtvaardigd is. Voorts is van belang dat parkeer- en nutsvoorzieningen alleen zijn toegestaan ten behoeve van de bestemming "Groen". Er kunnen dus geen parkeervoorzieningen worden gerealiseerd ten behoeve van functies met een andere bestemming, zoals de naastgelegen huisartsenpraktijk op het perceel Ovidiusstraat 117.

Het betoog faalt.

Afwijkingsbevoegdheid

11. [appellant sub 1] en de Vereniging betogen voorts dat de afwijkingsbevoegdheid in artikel 28 van de planregels te ruim is en dat de voorwaarden voor toepassing van deze bevoegdheid onduidelijk zijn.

11.1. Ingevolge artikel 28, lid 28.1, van de planregels kan het college van burgemeester en wethouders (lees: het bevoegd gezag), via een omgevingsvergunning afwijken van het in dit plan bepaalde ten aanzien van de in deze regels gegeven maten, afmetingen, percentages, mits de afwijking niet meer bedraagt dan 10%, behoudens voorzover reeds op grond van enige andere bepaling in dit plan is afgeweken.

Ingevolge lid 28.2 dient bij het verlenen van een omgevingsvergunning als bedoeld in 28.1 het onderstaande in acht te worden genomen:

- a. de belangen van derden mogen niet onevenredig worden geschaad;
- b. aan het stedenbouwkundige beeld en aan de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse mag geen afbreuk worden gedaan;
- c. er mogen geen onevenredig nadelige gevolgen voor het woonmilieu ontstaan of kunnen ontstaan;
- d. de parkeerbalans in de directe omgeving mag niet in negatieve zin onevenredig worden beïnvloed;
- e. de ruimtelijke ontwikkeling dient in overeenstemming te zijn met een goede ruimtelijke ordening.

11.2. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels.

Met deze bepaling kan de bevoegdheid worden gecreëerd op ondergeschikte onderdelen van het plan af te wijken. Een afwijkingsregeling kan slechts betrekking hebben op planregels. Er kan niet worden afgeweken van de in de verbeelding opgenomen bestemmingen. Toepassing van een afwijkingsregeling mag evenmin het effect hebben dat feitelijk de bestemming van gronden wordt gewijzigd.

11.3. De Afdeling is van oordeel dat met de afwijkingsbevoegdheid in artikel 28, lid 28.1, van de planregels alleen op ondergeschikte onderdelen van het plan kan worden afgeweken, nu de afwijking van de maten, afmetingen en percentages niet meer dan 10% mag bedragen. Verder zijn de voorwaarden in lid 28.2 voldoende duidelijk. Van de raad kan niet worden gevergd om tot in detail te bepalen wanneer deze afwijkingsbevoegdheid kan worden toegepast, nu de raad bij de vaststelling van het plan niet de gevallen kan voorzien waarin deze afwijkingsbevoegdheid zal worden toegepast.

Het betoog faalt.

Wijzigingsbevoegdheid

12. [appellant sub 1] en de Vereniging betogen voorts dat de wijzigingsbevoegdheid in artikel 29 van de planregels te ruim is en dat de voorwaarden voor toepassing van deze bevoegdheid onduidelijk zijn.

12.1. Ingevolge artikel 29, lid 29.1, kan het college van burgemeester en wethouders de bestemmingsgrenzen op perceelsniveau wijzigen, voor zover:

a. de afwijking van geringe aard is, en

b. de afwijking noodzakelijk is in verband met de terreingesteldheid ter plaatse.

12.2. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels het college van burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kan wijzigen.

Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbenden dient in een wijzigingsbepaling in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een op artikel 3.6 van de Wro berustende wijzigingsbevoegdheid dient derhalve in deze beide opzichten door voldoende objectieve normen te worden begrensd.

12.3. De Afdeling is van oordeel dat de wijzigingsbevoegd in artikel 29, lid 29.1, van de planregels voldoende objectief is begrensd, gelet op de voorwaarden voor toepassing van deze wijzigingsbevoegdheid. Deze voorwaarden zijn voldoende duidelijk. Van de raad kan niet worden gevergd om tot in detail te bepalen wanneer deze wijzigingsbevoegdheid kan worden toegepast, nu de raad bij de vaststelling van het plan niet de gevallen kan voorzien waarin deze wijzigingsbevoegdheid zal worden toegepast.

Het betoog faalt.

Ondergrond verbeelding

13. [appellant sub 1] en de Vereniging betogen voorts dat de ondergrond van de verbeelding onvoldoende duidelijk is. Daarbij wijzen zij erop dat op de ondergrond binnen de bestemming "Groen" op de gronden ten noorden van het perceel Ovidiusstraat 135 vijf woningen ingetekend staan, terwijl de omgevingsvergunning voor bouwen van deze woningen is ingetrokken. Ook is volgens hen op de ondergrond de bebouwing van de huisartsenpraktijk op het perceel Ovidiusstraat 117 niet goed weergegeven, zodat niet duidelijk is dat op dat perceel geen ruimte meer is voor parkeerplaatsen.

13.1. De Afdeling overweegt dat een onjuistheid in de ondergrond alleen leidt tot vernietiging van het plan als door deze onjuistheid onduidelijk is welke bestemming en de daarbij behorende planregels ter plaatse gelden. In dit geval treedt er geen onzekerheid op over de bestemmingen en de daarbij behorende planregels die ter plaatse van de gronden ten noorden van het perceel Ovidiusstraat 135 en ter plaatse van het perceel Ovidiusstraat 117 gelden als gevolg van de door [appellant sub 1] en de Vereniging geconstateerde onjuistheden in de ondergrond. Uit de verbeelding volgt duidelijk dat ter plaatse van de gronden ten noorden van het perceel Ovidiusstraat 135 de bestemming "Groen" geldt en ter plaatse van het perceel Ovidiusstraat 117 de bestemming "Maatschappelijk".

Het betoog faalt.

Bestuurlijke lus

14. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding met toepassing van artikel 8:51d van de Awb de raad op te dragen binnen een termijn van zestien weken het gebrek in het bestreden besluit te herstellen. De raad kan dit doen door ofwel met behulp van onderzoek alsnog inzichtelijk te maken dat andere functies dan een kinderdagverblijf op het perceel Ovidiusstraat 135 ruimtelijk aanvaardbaar zijn ofwel door het bestreden besluit te wijzigen zodat op dat perceel alleen een kinderdagverblijf is toegestaan. Bij wijziging van het bestreden besluit behoeft geen toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. Een eventueel nieuw besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze te worden bekendgemaakt.

Proceskosten

15. Ten aanzien van [appellant sub 1] en de Vereniging en anderen zal in de einduitspraak worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het door hen betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 3A] en [appellante sub 3B] niet-ontvankelijk;

II. draagt naar aanleiding van de beroepen van [appellant sub 1] en de vereniging Vereniging Verenigde Buren Benzenraderweg - Ovidiusstraat de raad van de gemeente Heerlen op om binnen zestien weken na verzending van deze uitspraak:

1. met inachtneming van overweging 14 het gebrek in het bestreden besluit te herstellen en
2. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. G. van der Wiel, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.L. van Driel Kluit, griffier.

w.g. Van der Wiel w.g. Van Driel Kluit
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 maart 2016

703.