

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:2783
Datum uitspraak	19 juli 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 oktober 2020 heeft de raad van de gemeente Land van Cuijk het bestemmingsplan "Herziening Kernen Sint Anthonis" (hierna: het plan) gewijzigd vastgesteld. Het plan betreft een actualisatie van de komplannen in de gemeente voor de locaties waar die plannen niet overeenkomen met de bestaande situatie. In het plan zijn de in de gemeente vanaf 2013 verleende omgevingsvergunningen voor afwijkingen van het bestemmingsplan juridisch-planologisch vastgelegd. Voor een aantal locaties is een ambtshalve wijziging toegevoegd. Tenslotte zijn er bepalingen opgenomen die zorgen voor meer flexibiliteit in de planregels.

Volledige tekst

202007029/1/R2.

Datum uitspraak: 19 juli 2023

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak als bedoeld in artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna in enkelvoud: [appellant]), beiden wonend te Wanroij, gemeente Land van Cuijk (voorheen: gemeente Sint Anthonis),
appellanten,

en

de raad van de gemeente Land van Cuijk,

verweerder

Procesverloop

Bij besluit van 15 oktober 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Herziening Kernen Sint Anthonis" (hierna: het plan) gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Geen van de partijen heeft binnen de gestelde termijn verklaard gebruik te willen maken van het recht ter zitting te worden gehoord, waarna de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, gelezen in verbinding met artikel 8:108, eerste lid, van de Awb heeft gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan betreft een actualisatie van de komplannen in de gemeente voor de locaties waar die plannen niet overeenkomen met de bestaande situatie. In het plan zijn de in de gemeente vanaf 2013 verleende omgevingsvergunningen voor afwijkingen van het bestemmingsplan juridisch-planologisch vastgelegd. Voor een aantal locaties is een ambtshalve wijziging toegevoegd. Tenslotte zijn er bepalingen opgenomen die zorgen voor meer flexibiliteit in de planregels.

2. De gronden aan de [locatie 1] in Wanroij (hierna: de locatie) maken deel uit van het plan. Daar maakt het plan maatschappelijke voorzieningen mogelijk binnen de bestemming "Centrum - 2". Uit de verbeelding bij het plan volgt dat binnen het zuidelijk deel van het bouwvlak ter plaatse, aan de zijde van de Hoevensestraat, een maximum bouw- en goothoogte van 4,20 meter is toegestaan.

3. [appellant] is eigenaar van de locatie, waar hij een gezondheidscentrum verhuurt aan een huisartsenpraktijk met een apotheek. [appellant] kan zich niet vinden in deze maximale bouwhoogte van 4,20 meter, omdat hij daardoor geen tweede verdieping kan realiseren voor de uitbreiding van het gezondheidscentrum.

4. [partij A] en [partij B] en [partij C] (hierna in enkelvoud: [partij]) zijn belanghebbenden. [partij A] exploiteert een restaurant aan de [locatie 2] in Wanroij, naast het perceel van [appellant]. [partij] woont aan het [locatie 3] in Wanroij, waarvan de tuin aan het perceel van [appellant] grenst.

Voorgeschiedenis

5. Het college van burgemeester en wethouders van (toen nog) Sint Anthonis heeft op 23 januari 2019 een omgevingsvergunning verleend aan [appellant] voor de bouw van het gezondheidscentrum, waarbij is afgeweken van het toen geldende bestemmingsplan "Kom Wanroij", vastgesteld op 22 april 2013. In het bouwplan waarvoor de omgevingsvergunning is verleend, is een bouwhoogte van het gezondheidscentrum van 4,172 meter opgenomen.

Toetsingskader

6. 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.

Beroep

Zienswijzen

7. [appellant] betoogt dat [partij A] geen belanghebbende is omdat hij alleen een afgeleid belang als huurder heeft en dat de raad de zienswijze van [partij A] daarom niet-ontvankelijk had moeten verklaren. [appellant] stelt verder dat [partij] geen gevolgen van enige betekenis van een tweede bouwlaag ondervindt.

7.1. Op grond van artikel 3.8, eerste lid, onder c, van de Wet ruimtelijke ordening kan een ieder een zienswijze omtrent het ontwerpbestemmingsplan bij de raad indienen. Omdat "een ieder" dit kan doen, is het niet van belang of de zienswijze is ingediend door een belanghebbende. [partij A] en [partij] hebben van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen gebruik gemaakt. De raad heeft deze terecht betrokken bij de voorbereiding van het besluit.

Het betoog slaagt niet.

Vertrouwensbeginsel

8. [appellant] betoogt dat het besluit in strijd is met het vertrouwensbeginsel. [appellant] stelt dat de raad het vertrouwen heeft gewekt dat het gebouw uit twee bouwlagen mocht bestaan. Hij wijst op mondelinge toezeggingen en op het zogenoemde "principe-akkoord" van 22 maart 2017, en mailberichten van 4 december 2019 en 24 april 2020 van een gemeentemedewerker, waarin volgens [appellant] namens het gemeentebestuur in ondubbelzinnige en expliciete bewoordingen schriftelijk is bevestigd dat er niets zou wijzigen in het plan en dat de afwijking alleen ziet op de bebouwingsgrens.

8.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij 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.

8.2. [appellant] heeft bouwtekeningen overgelegd van het ontwerp van het gebouw van 12 maart 2017 met twee verdiepingen. In de brief van 22 maart 2017 is aan [appellant] bericht, dat het college heeft besloten in principe medewerking te verlenen aan het plan voor de bouw van het gezondheidscentrum. Naast het feit dat de brief niet van de raad maar van het college is, heeft de raad terecht opgemerkt dat het college in de brief kanttekeningen heeft gemaakt over de verschijningsvorm en de omvang van het bouwplan en heeft verwezen naar een nog te maken kwaliteitsslag en naar nader overleg. Gelet hierop, zijn naar het oordeel van de Afdeling in de brief van 22 maart 2017 geen toezeggingen door het college gedaan waaruit [appellant] redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de raad een tweede bouwlaag in het plan mogelijk zou maken.

8.3. [appellant] heeft vervolgens de omgevingsvergunning aangevraagd voor de bouw van het gezondheidscentrum. Uit de ruimtelijke onderbouwing van 31 augustus 2018 en de aanvraag zelf volgt dat deze betrekking heeft op de realisatie van een gebouw met één bouwlaag. In de ruimtelijke onderbouwing van de aanvraag is vermeld dat [appellant] ervoor heeft gekozen de tweede bouwlaag te laten vervallen om op die manier het woon- en

leefklimaat te waarborgen.

8.4. Bij besluit van 23 januari 2019 heeft het college de omgevingsvergunning voor het realiseren van het gebouw met één bouwlaag verleend. De hiervoor vermelde ruimtelijke onderbouwing maakt deel uit van de omgevingsvergunning.

8.5. [appellant] verwijst naar twee mailberichten die enkele maanden na verlening van de omgevingsvergunning zijn gestuurd door een medewerker van de gemeente. In het mailbericht van 4 december 2019 heeft de medewerker bericht dat de voor het gezondheidscentrum verleende vergunning zal worden meegenomen in het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan "Herziening Kernen Sint Anthonis". Verder is hierin vermeld dat de bestemming hetzelfde is gebleven. Volgens het mailbericht zal de enige aanpassing zijn dat de bebouwingsgrens op de perceelsgrens met het Wapen van Wanroij wordt gelegd.

Het mailbericht van 4 december 2019 gaat over het meenemen van de omgevingsvergunning bij de voorbereiding van het plan. Die omgevingsvergunning heeft betrekking op een gebouw met één bouwlaag. [appellant] kon en mocht uit dit mailbericht dus niet afleiden dat de raad een tweede bouwlaag mogelijk zou maken in het plan.

[appellant] kon en mocht dit ook niet afleiden uit het mailbericht van 24 april 2020 van de medewerker van de gemeente. Ook daarin heeft de medewerker slechts bericht dat de vergunde situatie in het plan zal worden vastgelegd.

8.6. Voor zover [appellant] zich beroept op mondelinge toezeggingen, overweegt de Afdeling dat de enkele stelling van [appellant] dat aan hem mondelinge toezeggingen zijn gedaan, zonder duidelijk te maken wie, wat en op welk moment heeft gezegd, onvoldoende is om hem te volgen in zijn betoog dat de raad het vertrouwensbeginsel heeft geschonden.

8.7. Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt niet.

Vorbereiding van het besluit

9. [appellant] betoogt dat het besluit onzorgvuldig is voorbereid. Hij voert hiertoe aan dat het besluit voorbij gaat aan zijn belangen, zijn initiatief, de actuele behoefte aan gezondheidszorg, en het algemeen belang van het gezondheidscentrum, in het bijzonder voor de leefbaarheid van het dorp Wanroij. [appellant] stelt dat het ontwerpbestemmingsplan, het voormalige bestemmingsplan "Kom Wanroij" en het principeakkoord van 22 maart 2017 de realisatie van twee bouwlagen mogelijk maakten en dat de zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan hebben geleid tot de vaststelling van de maximum bouwhoogte van 4,20 meter. Volgens [appellant] is die maximum bouwhoogte ruimtelijk niet aanvaardbaar, omdat de omliggende gebouwen alle 7 tot 11 meter hoog zijn. [appellant] voert verder aan dat die beperking in bouwhoogte ertoe leidt dat een belangrijke basisvoorziening in gevaar wordt gebracht. [appellant] wijst op een brief van de praktiserende huisartsen van 4 mei 2018, en op de ontwikkelingen in de gezondheidszorg die ertoe leiden dat steeds meer een beroep op huisartsen wordt gedaan. [appellant] stelt verder dat hij fors schade lijdt omdat het plan de uitbreiding van het gezondheidscentrum met een tweede bouwlaag onmogelijk maakt.

9.1. Gelet op wat is overwogen onder 8.2, kan aan het principe-akkoord van 22 maart 2017 niet het door [appellant] gewenste gewicht worden toegekend.

9.2. Dit laatste geldt ook voor het voormalige bestemmingsplan "Kom Wanroij". Dat hierin geen maximum bouwhoogte voor de locatie was opgenomen, betekent niet dat [appellant] hieraan blijvende rechten kan ontlelen. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor

de gronden vaststellen.

9.3. In de ruimtelijke onderbouwing, die onderdeel uitmaakt van de aanvraag om een omgevingsvergunning en de aan [appellant] verleende omgevingsvergunning, is gesteld dat door de beperking tot één bouwlaag van ongeveer 4 meter hoog geen sprake zal zijn van schaduw hinder op het terras van het naastgelegen restaurant. Verder is gesteld dat de beperking van de hoogte tot één bouwlaag ook onevenredige vermindering van privacy en uitzicht voorkomt, dus verslechtering van het woon- en leefklimaat voorkomt.

De raad heeft in het verweerschrift verwezen naar deze ruimtelijke onderbouwing en opgemerkt dat het ontwerpbestemmingsplan ten onrechte geen regels bevatte waarmee de maximale hoogte van het gezondheidscentrum was vastgelegd. Uit de nota van zienswijzen die als bijlage bij de plantoelichting is opgenomen, volgt dat de raad de vergunde situatie in het plan heeft willen vastleggen en dat hij daarom alsnog de maximum hoogte heeft opgenomen die gelijk is aan de vergunde hoogte. Daarbij heeft de raad vermeld dat hij de verleende vergunningen die met ontheffing zijn verleend in het plan wil voorzien van een adequate bestemming.

9.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad, onder verwijzing naar het uitgangspunt dat in het plan wordt aangesloten bij de vergunde situatie, voor het gezondheidscentrum de maximale hoogte kunnen opnemen die aansluit bij de vergunde hoogte. Daarmee sluit het plan aan bij het initiatief van [appellant] en het laatst toegestane gebruik.

De Afdeling begrijpt dat het de wens is van [appellant] om in de toekomst een tweede bouwlaag te realiseren. Het staat [appellant] vrij om hiertoe een voorstel in te dienen bij het college. Naar het oordeel van de Afdeling had de raad echter ten tijde van de vaststelling van het plan geen aanleiding om een tweede bouwlaag in het plan toe te staan. Op dat moment lag er geen concreet bouwplan voor om een tweede bouwlaag te realiseren. Zoals de raad heeft opgemerkt, heeft [appellant] na verlening van de omgevingsvergunning ook niet anderszins kenbaar gemaakt dat het realiseren van een tweede bouwlaag nog aan de orde was. De brief van de huisartsen van 4 mei 2018 waarnaar [appellant] verwijst, dateert uit de periode voor de verlening van de omgevingsvergunning voor het gebouw met één bouwlaag. Alleen al daarom kan aan die brief niet de betekenis worden gehecht die [appellant] daaraan toekent. Uit de brief volgt niet de noodzaak tot uitbreiding van het gebouw met een tweede verdieping.

9.5. Wat betreft de door [appellant] gestelde waardevermindering is er geen aanknopingspunt voor de verwachting dat deze zo groot zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. De stelling van [appellant] over schade geeft dus geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit geen stand houdt.

9.6. Het betoog dat het besluit is voorbereid in strijd met de te betrachten zorgvuldigheid slaagt niet.

Hoor en wederhoor

10. [appellant] betoogt dat de raad het beginsel van hoor en wederhoor heeft geschonden en niet onpartijdig is. [appellant] voert hiertoe aan dat hij niet in de gelegenheid is gesteld zich over bepaalde punten uit te laten.

10.1. De raad heeft het plan gewijzigd vastgesteld na indiening van zienswijzen door anderen en afweging van de betrokken belangen. [appellant] kon zelf ook een zienswijze op het ontwerpbestemmingsplan naar voren brengen. Voor zover [appellant] bedoelt dat hij in de

zienswijzeprocedure niet in de gelegenheid is gesteld te reageren op de zienswijzen van anderen, overweegt de Afdeling dat de Awb niet hiertoe verplicht. [appellant] heeft beroep ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van het plan. In het kader van de beroepsprocedure is hij in de gelegenheid gesteld zijn gronden tegen het besluit naar voren te brengen en zich zo uit te laten over de punten die hij van belang acht. De raad is in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. Zo is in de beroepsprocedure invulling gegeven aan het beginsel van hoor en wederhoor.
Het betoog slaagt niet.

Structuurvisie

11. [appellant] betoogt dat het plan in strijd is met de paragrafen 2.1 en 3.2.2 van de "Gemeente Sint Anthonis Structuurvisie Kernen" van januari 2017 (hierna: de Structuurvisie). Hij wijst erop dat het gezondheidscentrum bijdraagt aan de leefbaarheid en zelfredzaamheid van de kern Wanroij en nabijgelegen kernen en tegemoet komt aan de doelstelling van de Structuurvisie dat zorg in de directe nabijheid zoveel mogelijk gestimuleerd moet worden.

11.1. Het plan maakt het mogelijk een gezondheidscentrum op de locatie te exploiteren, gelet op de bestemming, het bouwvlak en de toegestane maatvoering. Daarmee draagt het plan bij aan de in de Structuurvisie vermelde doelstellingen van leefbaarheid, zelfredzaamheid en zorg in de directe nabijheid.

Voor zover [appellant] met het betoog bedoelt dat hij de beperking van de bouw- en goothoogte tot 4,20 meter in strijd acht met de Structuurvisie, volgt de Afdeling hem hierin niet. Zoals ook in de Structuurvisie is vermeld, staan hierin geen gedetailleerde opmerkingen over alle maatschappelijke voorzieningen. Hierin is dus ook niets vermeld over de maatvoering van gebouwen met maatschappelijke voorzieningen. Dat volgens de Structuurvisie zorg in de directe nabijheid zoveel mogelijk gestimuleerd moet worden, betekent niet dat de raad die maatvoering niet mag beperken.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie en proceskosten

12. Het beroep is ongegrond.

13. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A. de Vlieger-Mandour, griffier.

w.g. E.A. Minderhoud
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. A. de Vlieger-Mandour
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 juli 2023