

Uitspraak 201112696/1/T1/R2

DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 6 maart 2013

TEGEN de raad van de gemeente Harderwijk

PROCEDURESOORT Eerste aanleg - meervoudig

RECHTSGEBIED Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen
Gelderland

201112696/1/T1/R2.
Datum uitspraak: 6 maart 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Hierden, gemeente Harderwijk,
2. [appellanten sub 2], beiden wonend te Hierden, gemeente Harderwijk,
3. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Parkhotel Hierden B.V., gevestigd te Hierden, gemeente Harderwijk,

en

de raad van de gemeente Harderwijk,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 september 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Hierden Dorp 2011" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellanten sub 2] en Parkhotel Hierden beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en de raad hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 november 2012, waar [appellant sub 1], [appellanten sub 2], vertegenwoordigd door [appellant sub 2 A], en de raad, vertegenwoordigd door P. Mulder en M. den Braven, beiden werkzaam bij de gemeente Harderwijk, zijn verschenen.

Overwegingen

Bestuurlijke lus

1. Ingevolge artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, zoals dit luidde ten tijde van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Intrekking

- 1.1. Ter zitting heeft [appellant sub 1] de beroepsgrond betreffende de voorwaarde in de wijzigingsbevoegdheid dat het wijzigingsplan niet eerder dan 1 januari 2014 ter visie zou mogen worden gelegd, ingetrokken.

Het plan

1.2. Met het plan wordt beoogd het bestemmingsplan "Hierden Dorp" te actualiseren. Het plan is overwegend conserverend van aard. Daarnaast zijn in het plan 16 wijzigingsbevoegdheden opgenomen, waarmee woningbouw en uitbreiding van een hotel mogelijk kunnen worden gemaakt.

Het beroep van [appellant sub 1]

2. [appellant sub 1] heeft bezwaar tegen de vaststelling van het plan voor zover dat ziet op het plandeel met de bestemming "Wonen - Dorpsgebied (W-D)" met de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 12" voor de gronden aan de Kleine Varenweg te Hierden.

Hij betoogt dat in de plantoelichting ten onrechte wordt uitgegaan van een verplicht kostenverhaal via een anterieure overeenkomst voor een bijdrage in ruimtelijke ontwikkelingen buiten het plangebied als bedoeld in artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). [appellant sub 1] wenst in zoverre vernietiging van de plantoelichting.

Hij voert hiertoe aan dat er geen causaal verband bestaat tussen de ontwikkelingslocatie en de beoogde landschappelijke versterking. Daarnaast is de bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling, anders dan de raad stelt, niet duidelijk in de Structuurvisie aangegeven, en betoogt [appellant sub 1] dat met het stellen van een dergelijke voorwaarde sprake is van betaalplanologie.

Subsidiair stelt [appellant sub 1] dat, indien genoemd kostenverhaal noodzakelijk zou zijn voor de economische aanvaardbaarheid, deze ook als voorwaarde aan de wijzigingsbevoegdheid had moeten worden verbonden.

Voorts beroept [appellant sub 1] zich op het gelijkheidsbeginsel, omdat aan twee locaties in het plan bij recht bouwmogelijkheden zijn toegekend, en aan zijn locatie aan de Kleine Varenweg niet. Ook beroept hij zich op het vertrouwensbeginsel, omdat hij al in april 2007 op ambtelijk niveau contact heeft gezocht met de gemeente over de door hem gewenste woningbouw op voornoemde gronden.

2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat artikel 6.24 van de Wro het mogelijk maakt te contracteren omtrent een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen die niet via het exploitatieplan worden opgelegd. De voorwaarde daarbij is dat de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen gebaseerd is op een vastgestelde Structuurvisie. Daar is volgens de raad sprake van, nu uit de Structuurvisie 'Dorpsomgevingsplan Hierden' duidelijk blijkt dat bij elke toevoeging van nieuwe bebouwing in Hierden landschappelijke versterking wordt verlangd in de vorm van een bijdrage. Toepassing van de wijzigingsbevoegdheid zonder deze ruimtelijke bijdrage zou daarom in strijd met de Structuurvisie zijn en in strijd zijn met de goede ruimtelijke ordening.

2.2. Ingevolge artikel 6.24, eerste lid, van de Wro kunnen burgemeester en wethouders bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake:

a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen;

b. verrekening van schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen.

2.3. De Afdeling stelt voorop dat, voor zover [appellant sub 1] zich beroept op de plantoelichting en vernietiging daarvan wenst, de plantoelichting geen juridisch bindend onderdeel van het bestemmingsplan betreft, zodat aan de in de plantoelichting vermelde tekst over de bijdrage in ruimtelijke ontwikkelingen niet de betekenis kan worden toegekend die [appellant sub 1] daaraan toegekend wil zien.

Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat de ruimtelijke bijdrage ten onrechte niet als voorwaarde in het plan is opgenomen, overweegt de Afdeling dat de raad hiervan bij de vaststelling van het plan op goede gronden heeft afgezien. Pas bij toepassing van de wijzigingsbevoegdheid zal worden bezien in hoeverre zal worden overgegaan tot verhaal van de daarmee verband houdende kosten.

Met betrekking tot de door [appellant sub 1] gemaakte vergelijking met de twee in het plan bij recht voorziene woningen wordt overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie omdat sprake is van een andere voorgeschiedenis. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant sub 1] genoemde situatie niet overeenkomt met de thans aan de orde zijnde situatie.

Met betrekking tot het beroep op het vertrouwensbeginsel overweegt de Afdeling dat voor een geslaagd beroep op dit beginsel nodig is dat door of namens de raad concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. [appellant sub 1] heeft niet aannemelijk gemaakt dat door een daartoe bevoegd persoon namens de raad toezeggingen zijn gedaan, waaraan hij een gerechtvaardigd vertrouwen heeft kunnen ontleenen dat aan zijn gronden in het plan bij recht een bouwplan zou worden toegekend. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan op dit punt in strijd met het vertrouwensbeginsel zou hebben vastgesteld. Het betoog faalt.

2.4. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellanten sub 2]

3. [appellanten sub 2] richten zich tegen de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - hoofdgebouw (sba-hg)' die is toegekend aan het meest westelijk gelegen bouwvlak aan de wegzijde van het perceel Mheenbroekweg 8 te Hierden.

3.1. Wat betreft de in overweging 3 vermelde beroepsgrond ziet de Afdeling geen aanleiding daarover anders te oordelen dan de voorzitter heeft gedaan in zijn uitspraak van 21 februari 2012, nr. [201112696/2/R2](#), waarbij het verzoek om voorlopige voorziening van [appellanten sub 2] is afgewezen en waarbij is ingegaan op hun beroep in overweging 2.11. Gelet hierop zal het beroep van [appellanten sub 2] in de einduitspraak niet-ontvankelijk worden verklaard.

Het beroep van Parkhotel Hierden

4. Parkhotel Hierden heeft bezwaar tegen de vaststelling van het plan voor zover dat ziet op het plandeel met de bestemming "Wonen - Dorpsgebied (W-D)" met de aanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied 16' voor de gronden aan de Molenweg 1a te Hierden. De wijzigingsbevoegdheid maakt het volgens Parkhotel Hierden mogelijk dat op dat perceel een hotel wordt gerealiseerd met minimaal 60 kamers. Een ontwikkeling van deze omvang op deze locatie is volgens haar om meerdere redenen niet gewenst. Parkhotel Hierden wijst in dit verband op de verkeersveiligheid en de ruimtelijke uitstraling van een dergelijk complex op deze locatie. Verder voert zij aan dat de uitbreidingsmogelijkheden niet ruimtelijk onderbouwd zijn.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat met de wijzigingsbevoegdheid de uitbreiding van hotel De Tippe wordt mogelijk gemaakt. De raad acht uitbreiding van de toeristische sector in Hierden gewenst. Verder stelt de raad dat toepassing van de wijzigingsbevoegdheid slechts zal leiden tot een uitbreiding van het hotel met 12 extra kamers.

De raad stelt in het verweerschrift dat in de verbeelding voor de wijzigingsbevoegdheid geen bouwvlak is opgenomen. De raad wijst er op dat het de bedoeling is het bouwvlak dat thans op het perceel Molenweg 1 aanwezig is, te verlengen, waardoor een bouwvlak van in totaal 2052 m² ontstaat. Dit bouwvlak kan ingevolge de wijzigingsregel voor maximaal 40% worden bebouwd, wat resulteert in totaal maximaal 900 m² aan bebouwing op beide percelen. Verder stelt de raad dat thans al bouwmogelijkheden op het huidige perceel aan de Molenweg 1 bestaan van 818 m². Voorts kan volgens de raad met het voorgestelde plan een stedenbouwkundige en landschappelijke verbetering worden gemaakt.

4.2. Volgens de plantoelichting wordt bij de voorgenomen uitbreiding van hotel "De Tippe" het perceel aan de Molenweg 1a betrokken. Hierbij wordt uitgegaan van de sloop van alle aanbouwen en losse bijgebouwen bij de bestaande boerderij op het perceel aan de Molenweg 1. Met de boerderij als parel in het geheel wordt een nieuwe compacte gebouwencompositie opgezet, waarin het hotel met 25 kamers wordt ondergebracht.

4.3. Ingevolge artikel 26, lid 26.16, van de planregels gelden ten aanzien van 'Wro-zone - wijzigingsgebied 16' de volgende voorwaarden:

- a. de bestemming van het perceel kan gewijzigd worden naar de bestemming horeca (categorie 1 en 2);
- b. het bebouwingspercentage van het bouwvlak bedraagt niet meer dan 40%;
- c. de goot- en bouwhoogte bedragen niet meer dan respectievelijk 3,5 meter en 9 meter.

4.4. De Afdeling stelt vast dat onvoldoende inzicht bestaat in de exacte uitbreidingsmogelijkheden van hotel De Tippe. Daartoe overweegt de Afdeling dat onduidelijk is op welk bouwvlak het in artikel 26, lid 26.16 onder b, van de planregels opgenomen bebouwingspercentage betrekking heeft. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat volgens de raad voor de gronden waaraan de wijzigingsbevoegdheid is toegekend geen bouwvlak is opgenomen. De papieren verbeelding biedt hierover geen uitsluit, maar blijkt de digitale verbeelding rust op de gronden waaraan de aanduiding "Wro-zone - wijzigingsgebied 16" is toegekend tevens de aanduiding "bouwvlak".

Voor zover de raad heeft beoogd de bouwmogelijkheden te beperken tot een totale bebouwingsoppervlakte van 900 m², merkt de Afdeling op dat artikel 26, lid 26.16, van de planregels geen bevoegdheid bevat tot wijziging dan wel toevoeging van een bouwvlak. Vorenstaande klemt temeer, nu op de percelen Molenweg 1 en Molenweg 1a een totale bebouwingsmogelijkheid van ongeveer 1350 m² zou kunnen ontstaan, in plaats van de door de raad genoemde 900 m². Niet gebleken is dat de raad bij de vaststelling van het plan met dergelijke bebouwingsmogelijkheden rekening heeft gehouden, noch dat hij deze heeft betrokken in de belangenafweging.

De Afdeling komt gelet op het vorenstaande tot het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

4.5. In hetgeen Parkhotel Hierden heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op artikel 26, lid 26.16, van de planregels niet berust op de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het bestreden besluit is in zoverre genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Bestuurlijke lus

5. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, zoals dit luidde ten tijde van belang, op te dragen het gebrek in het bestreden besluit, voor zover dat ziet op hetgeen met betrekking tot artikel 26, lid 26.16, van de planregels is

overwogen, binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van rechtsoverweging 4.4 een andere planregeling vast te stellen zodat duidelijk is op welk bouwvlak met welke omvang het bebouwingspercentage betrekking heeft en zonodig in het plan een bevoegdheid tot wijziging dan wel toevoeging van een bouwvlak op te nemen. Het nieuwe besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt te worden, maar zonder dat daarbij toepassing behoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb.

Het besluit om geen exploitatieplan vast te stellen

6. [appellant sub 1] betoogt dat het besluit om geen exploitatieplan vast te stellen dient te worden vernietigd omdat niet is gebleken dat de kosten ten aanzien van de in het plan bij recht voorziene woningen anderszins zijn verzekerd. Verder betoogt hij dat het plan ten aanzien van zijn gronden aan de Kleine Varenweg weliswaar niet voorziet in een woning bij recht, maar dat voor deze gronden desondanks een exploitatieplan vastgesteld had moeten worden.

6.1. De raad stelt ten aanzien van de bij recht voorziene bouwmogelijkheden dat anterieure exploitatieovereenkomsten zijn gesloten waarvan de zakelijke beschrijvingen ter inzage hebben gelegen.

6.2. Ingevolge artikel 6.12, eerste lid, van de Wro, stelt de gemeenteraad een exploitatieplan vast voor gronden waarop bij algemene maatregel van bestuur een aangewezen bouwplan is voorgenomen.

Ingevolge het tweede lid, voor zover hier van belang, kan de gemeenteraad, in afwijking van het eerste lid, bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins verzekerd is.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder h, van de Wro, voor zover hier van belang, kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen een besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan voor gronden, begrepen in een gelijktijdig vastgesteld bestemmingsplan.

Ingevolge het vijfde lid, voor zover hier van belang, wordt als belanghebbende bij een besluit als bedoeld in artikel 6.12, eerste en tweede lid, in elk geval aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot de in het desbetreffende besluit opgenomen gronden, of die eigenaar is van die gronden.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

6.3. Het beroep van [appellant sub 1] is in zoverre gericht tegen het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, van de Wro. Nu vaststaat dat de aan het perceel van [appellant sub 1] aan de Kleine Varenweg toegekende bestemming "Wonen-Dorpsgebied" niet voorziet in de realisering van aangewezen bouwplannen als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening, doch slechts na vaststelling van een wijzigingsplan voor dat perceel dergelijke bouwplannen mogelijk zouden kunnen worden gemaakt, bestaat in zoverre geen aanwijzing dat indien de raad wel tot het vaststellen van een exploitatieplan zou zijn overgegaan, het perceel van [appellant sub 1] daarin zou zijn opgenomen als uitgeefbare grond die wordt betrokken in het kostenverhaal en -verevening. Daarbij overweegt de Afdeling ook dat de verplichting een exploitatieplan vast te stellen voor gronden waarop een wijzigingsbevoegdheid ziet, die op zich de realisering van aangewezen bouwplannen mogelijk maakt - gelet op artikel 6.12, tweede lid en vierde lid, in relatie bezien tot 8.2, eerste lid, aanhef en onder a van de Wro - pas aan de orde komt bij de vaststelling van een dergelijk wijzigingsplan. Daarbij komt dat er ook geen aanwijzingen bestaan dat op het perceel van [appellant sub 1] werken en werkzaamheden inzake bouwrijp maken, aanleg van nutsvoorzieningen of inrichting van openbaar gebied zullen worden

uitgevoerd, waarvoor eisen of regels als bedoeld in artikel 6.13, tweede lid, onder b en c van de Wro zouden moeten worden vastgesteld.

Nu [appellant sub 1] gelet op het vorenstaande niet zou kunnen worden aangemerkt als belanghebbende bij de vaststelling van een exploitatieplan, kan hij evenmin worden aangemerkt als belanghebbende bij het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, van de Wro. Zijn beroep zal in de einduitspraak in zoverre niet-ontvankelijk worden verklaard. Het betoog faalt.

6.4. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd tegen het besluit tot het niet vaststellen van het exploitatieplan ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat dit besluit is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Proceskosten en griffierecht

7. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

draagt de raad van de gemeente Harderwijk op om binnen 20 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van hetgeen in rechtsoverweging 4.4 is overwogen het besluit van 22 september 2011 te herstellen zodat duidelijk is op welk bouwvlak met welke omvang het bebouwingspercentage zoals genoemd in artikel 26, lid 26.16 van de planregels betrekking heeft en zonodig in het plan een bevoegdheid tot wijziging van het bouwvlak op te nemen. Het nieuwe besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te worden gemaakt;
- de Afdeling de uitkomst mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.F.W. Tuit, ambtenaar van staat.

w.g. Polak w.g. Tuit
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 6 maart 2013

425-704.