

# ECLI:NL:RVS:2018:1264

|                      |                                                                                                                   |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Instantie            | Raad van State                                                                                                    |
| Datum uitspraak      | 18-04-2018                                                                                                        |
| Datum publicatie     | 18-04-2018                                                                                                        |
| Zaaknummer           | 201702699/1/R1                                                                                                    |
| Rechtsgebieden       | Bestuursrecht                                                                                                     |
| Bijzondere kenmerken | Eerste aanleg - meervoudig                                                                                        |
| Inhoudsindicatie     | Bij besluit van 15 februari 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Nijmegen Groenewoud Kwakkenberg" vastgesteld. |
| Vindplaatsen         | Rechtspraak.nl<br>JOM 2018/433<br>Module Ruimtelijke ordening 2018/7963 met annotatie van G. van den End          |

## Uitspraak

201702699/1/R1.

Datum uitspraak: 18 april 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te Nijmegen,  
appellanten,

en

de raad van de gemeente Nijmegen,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 februari 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Nijmegen Groenewoud Kwakkenberg" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (hierna: HAN) hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft het beroep ter zitting behandeld op 7 februari 2018, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door mr. P.J.G. Poels, advocaat te Nijmegen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. L. Bots, advocaat te Tiel, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de HAN, vertegenwoordigd door W.J.E.M. Snelting, als partij gehoord.

## Overwegingen

1. 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.
2. Het plan heeft onder meer betrekking op het perceel van de HAN aan de Groenewoudseweg 1-3. De gronden zijn vanaf omstreeks 1958, al dan niet onafgebroken, in gebruik voor een (hoge)school. Thans wordt het perceel gebruikt door de HAN ten behoeve van een onderwijsfunctie. Het plan is, wat betreft de planregeling voor de gronden van de HAN, vastgesteld naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:222, op het beroep van onder meer [appellant] tegen het bestemmingsplan "Nijmegen Groenewoud Kwakkenberg" vastgesteld door de raad bij besluit van 17 april 2013. Daarbij heeft de Afdeling de planregeling voor het buitenterrein van het perceel van de HAN vernietigd, omdat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt wat de ruimtelijke gevolgen zijn van de maximale mogelijkheden van het plan, wat deze gronden betreft, voor de directe omgeving van het plandeel en de raad zich geen oordeel heeft gevormd in hoeverre deze gevolgen voor het woon- en leefklimaat aanvaardbaar zijn, aldus de uitspraak van 29 januari 2014.
3. De relevante planregels zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.
4. [appellant] en anderen zijn bewoners van de percelen [locatie 1], [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4] en [locatie 5], direct ten zuiden van de gronden van de HAN. [appellant] en anderen vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefgenot als gevolg van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het buitenterrein van het perceel van de HAN.
5. Aan het perceel Groenewoudseweg 1-3 is de bestemming "Maatschappelijk" toegekend, met de aanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk - bedrijf tot en met categorie 2". Het noordelijke en westelijke deel van het perceel is tevens aangeduid als bouwvlak. Aan de gronden ten zuiden van het bouwvlak is de aanduiding "erf" toegekend. Aan de meest zuidelijke strook, die parallel loopt aan de grens met de percelen van [appellant] en anderen, is de aanduiding "bijgebouwen niet toegestaan"

toegekend. Deze strook heeft een breedte van 8 m en is feitelijk ingericht als groenstrook.

6. [appellant] en anderen komen in beroep niet op tegen de planregeling voor het noordelijke deel van het perceel Groenewoudseweg 1-3, waar de aanduiding "bouwvlak" op rust. Ter zitting hebben [appellant] en anderen te kennen gegeven dat hun beroep evenmin is gericht tegen het plandeel voor de gronden van het buitenterrein waar de aanduiding "erf" op rust. Het beroep van [appellant] en anderen is alleen gericht tegen het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk", waar tevens de aanduiding "bijgebouwen niet toegestaan" aan is toegekend, derhalve tegen de planregeling voor de hiervoor genoemde (groen)strook met een breedte van 8 m.

7. Ter zitting hebben [appellant] en anderen hun beroepsgrond dat in het plan ten onrechte geen regels zijn vastgelegd voor het aspect "parkeren", ingetrokken.

8. [appellant] en anderen betogen dat de planregeling voor het perceel Groenewoudseweg 1-3 rechtsonzeker is, omdat de definitie van het begrip "maatschappelijke voorzieningen" als vastgelegd in artikel 1, lid 1.56, van de planregels onduidelijk is. Gelet hierop is in het plan niet deugdelijk vastgelegd welk gebruik is toegelaten op het perceel van de HAN.

8.1. Volgens de raad is voor de planregeling voor het perceel van de HAN aangesloten bij de systematiek van milieuzonering als aanbevolen in de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (hierna: VNG-brochure). Op het perceel zijn maatschappelijke functies hoger dan milieucategorie 2 als bedoeld in de VNG-brochure uitgesloten, aldus de raad.

8.2. De Afdeling stelt vast dat in artikel 1, lid 1.56, van de planregels weliswaar geen sluitende definitie is gegeven van het begrip "maatschappelijke voorzieningen", maar dat uit de gegeven voorbeelden, gezien in samenhang met de concrete functies die genoemd worden in de bedrijvenlijst bij de VNG-brochure, kan worden afgeleid welk gebruik van de gronden op het perceel van de HAN is toegelaten. Voor de vraag naar de aanvaardbaarheid van het toegelaten gebruik ter plaatse is in het bijzonder van belang dat in de planregels onmiskenbaar is vastgelegd dat op het perceel van de HAN uitsluitend functies tot en met milieucategorie 2 zijn toegestaan. De Afdeling betreft bij dit oordeel tevens de omstandigheid dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat artikel 11, lid 11.1, aanhef en onder c, van de planregels aldus dient te worden gelezen dat op het perceel uitsluitend de functies (tot en met milieucategorie 2) zijn toegelaten die worden genoemd in de bij de VNG-brochure behorende functielijst. Het betoog faalt.

9. [appellant] en anderen betogen dat het gebruik van de gronden waar de aanduiding "bijgebouwen niet toegestaan" op rust leidt tot een onaanvaardbare aantasting van hun woon- en leefgenot. De raad heeft de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het gebruik van deze gronden niet inzichtelijk gemaakt. Daartoe is volgens [appellant] en anderen van belang dat het plandeel voor de genoemde strook niet in overeenstemming is met de aanbevelingen van de VNG-brochure. Op het perceel zijn functies tot en met categorie 2 als bedoeld in de VNG-brochure toegelaten, zodat een afstand van 30 m tot gevoelige objecten in acht genomen dient te worden. De raad heeft volgens hen aan de bestreden planregeling ten onrechte ten grondslag gelegd dat de omgeving van het perceel van de HAN dient te worden aangemerkt als een gemengd gebied, zodat kan worden volstaan met een afstand van 10 m. Bovendien wordt volgens [appellant] en anderen ook de afstand van 10 m (ruimschoots) niet gehaald. De gronden met de aanduiding "bijgebouwen niet toegestaan" grenzen aan hun percelen. Het plan laat op deze gronden weliswaar geen bouwwerken en verhardingen toe, maar dit laat onverlet dat ter plaatse op grond van artikel 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) vergunningvrije bouwwerken kunnen worden opgericht en dat de gronden anderszins in gebruik kunnen worden genomen voor de op het perceel toegelaten functies. [appellant] en anderen wensen voor de strook langs de zuidelijke perceelsgrens een andere bestemming, bijvoorbeeld de bestemming "Groen", zodat deze gronden niet (langer) kunnen worden

aangemerkt als "erf" als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Bor. Daarnaast dienen de gebruiksmogelijkheden van deze gronden te worden beperkt tot het bestaande gebruik als groenstrook, aldus [appellant] en anderen.

9.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de omgeving van het perceel van de HAN dient te worden aangemerkt als een "gemengd gebied" als bedoeld in de VNG-brochure, zodat in beginsel volstaan kan worden met een afstand van 10 m tot nabijgelegen gevoelige objecten. De afstand van de bouwvlakken op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] en het perceel [locatie 5] tot de strook met de aanduiding "bijgebouwen niet toegestaan" bedraagt 10 m of meer. De afstand van de bouwvlakken op de percelen [locatie 3] en [locatie 4] tot de genoemde strook bedraagt 7 m. Hoewel ten opzichte van laatstgenoemde percelen niet wordt voldaan aan de richtafstand, is dit volgens de raad vanuit ruimtelijk oogpunt niet onaanvaardbaar. De raad voert hiertoe aan dat het gebruik van het perceel van de HAN voor een (hoge)school een bestaande legale situatie betreft, die is aangevangen in of omstreeks 1958. Sindsdien is ook het buitenterrein in gebruik geweest voor de onderwijsfunctie. De woonfunctie voor de percelen van [appellant] en anderen is van latere datum. In het plan is het bestaande legale gebruik van de gronden van de HAN als zodanig bestemd, aldus de raad.

9.2. De Afdeling overweegt dat de VNG-brochure een indicatief en globaal karakter heeft en als hulpmiddel dient bij het ontwerpen van een bestemmingsplan. De VNG-brochure is bedoeld voor nieuwe situaties en niet voor de toetsing van bestaande situaties. In bestaande situaties kan de VNG-brochure evenwel een indicatie geven van de mate van hinder bij bestaande conflictsituaties. De raad heeft bij de vaststelling van het plan aansluiting gezocht bij de VNG-brochure en heeft deze als gemeentelijk beleid toegepast.

9.3. De raad heeft voor de kwalificatie van de omgeving van de percelen van [appellant] en anderen als "gemengd gebied" als bedoeld in de VNG-brochure gewezen op de omstandigheid dat de wegen die het gebied ontsluiten, de Groesbeekse- en de Groenewoudseweg, zijn gekwalificeerd als "gebiedsontsluitingsweg", met een snelheidsregime van maximaal 50 km/u. De raad heeft er verder op gewezen dat in de omgeving sprake is van andere maatschappelijke of niet-woonfuncties, zoals een verzorgingshuis op het perceel Groesbeekseweg 327, een voorziening voor de huisvesting van studenten ten zuidwesten van de percelen van [appellant] en anderen alsook een horecagelegenheid op het perceel Groesbeekseweg 227. Verder is van belang dat ook het perceel van de HAN bestemd en in gebruik is voor een onderwijsfunctie. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de omgeving van het perceel van de HAN dient te worden aangemerkt als een gemengd gebied. Het betoog faalt.

9.4. De Afdeling overweegt dat het gehele perceel van de HAN, derhalve ook de strook in het zuiden waar de aanduiding "bijgebouwen niet toegestaan" aan is toegekend, bestemd is voor maatschappelijke voorzieningen. De gebruiksmogelijkheden voor de zuidelijke strook zijn in zoverre identiek aan de gebruiksmogelijkheden van de overige gronden van het perceel. De aanduiding "bijgebouwen niet toegestaan" heeft enkel tot gevolg dat de bouwmogelijkheden ter plaatse van de zuidelijke strook zijn beperkt. In artikel 11, lid 11.2.2, onder c, onder 1, van de planregels is vastgelegd dat op deze gronden geen aan-, uit- en bijgebouwen en overkappingen zijn toegestaan. Binnen deze aanduiding zijn tevens geen overige (bouw)werken zoals verhardingen, erfafscheidingen, (doel)palen en lichtmasten toegestaan.

9.5. Niet in geschil is dat de gronden in het zuiden van het perceel van de HAN reeds ongeveer 30 jaar of langer feitelijk zijn ingericht en worden gebruikt als groenstrook. Anders dan de gronden ten noorden daarvan, waar de aanduiding "erf" op rust, is derhalve geen sprake van een bestaand

(legaal) gebruik van de zuidelijke strook als buitenterrein bij het perceel van de HAN, in de betekenis dat geen sprake is van een gebruik voor een milieubelastende of hinder veroorzakende activiteit. De stelling van de raad dat hij in het plan uitsluitend het bestaande legale gebruik van de zuidelijke strook als zodanig heeft bestemd, is onjuist. De raad heeft een planregeling vastgesteld waarin de onbenutte planologische mogelijkheden van deze gronden geheel of grotendeels zijn overgenomen. In planologisch opzicht is daarom sprake van een nieuwe ontwikkeling en dat heeft tot gevolg dat de raad bij het vaststellen van het plan de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de vastgestelde planregeling dient te verantwoorden en in het bijzonder dient te onderzoeken hoe de verruiming van de gebruiksmogelijkheden - ten opzichte van het bestaande gebruik als groenstrook - zich verhoudt tot de woonbestemming op de percelen van [appellant] en anderen.

9.6. Voor zover de raad voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de bestreden planregeling een beroep doet op de systematiek van milieuzonering als aanbevolen in de VNG-brochure, overweegt de Afdeling als volgt.

9.7. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5263, wordt de richtafstand gemeten vanaf de grens van de milieubelastende bestemming tot de uiterste situering van de gevel van een woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is. Dit betekent dat voor de vraag of wordt voldaan aan de richtafstand (van in dit geval 10 m) van de VNG-brochure niet bepalend is de afstand van de bouwvlakken op de percelen van [appellant] en anderen tot het perceel van de HAN. Niet in geschil is dat de woningen van [appellant] en anderen - al dan niet vergunningvrij - kunnen worden uitgebreid tot de grens met het perceel van de HAN, althans op een afstand van een of een aantal meter tot de perceelsgrens. Gelet hierop stellen [appellant] en anderen terecht dat het plan, wat betreft de gronden met de aanduiding "bijgebouwen niet toegestaan" (ruimschoots) niet in overeenstemming is met de richtafstand van 10 m als aanbevolen in de VNG-brochure.

9.8. Nu de raad ook anderszins niet inzichtelijk heeft gemaakt dat het gebruik van de zuidelijke strook als buitenterrein bij de school of voor een andere maatschappelijke functie die het plan ter plaatse mogelijk maakt vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar is, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met de bij het nemen van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

## Conclusie

10. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant] en anderen gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd wat betreft het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk", met de aanduiding "bijgebouwen niet toegestaan" voor het perceel Groenewoudseweg 1-3.

11. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht de raad op te dragen om voor het vernietigde plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

12. De Afdeling ziet aanleiding een voorlopige voorziening te treffen voor de periode waarin de raad opnieuw dient te voorzien met inachtneming van deze uitspraak.

## Proceskosten

13. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Nijmegen van 15 februari 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Nijmegen Groenewoud Kwakkenberg", wat betreft het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk", met de aanduiding "bijgebouwen niet toegestaan" voor het perceel Groenewoudseweg 1-3;

III. draagt de raad van de gemeente Nijmegen op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. treft de voorlopige voorziening dat het bestaande gebruik van de gronden ter plaatse van het vernietigde plandeel niet mag worden gewijzigd;

V. bepaalt dat de onder IV. getroffen voorlopige voorziening vervalt op het tijdstip van inwerkingtreding van het besluit zoals bedoeld onder III.;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Nijmegen tot vergoeding van de bij [appellant] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Nijmegen aan [appellant] en anderen het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. Th.C. van Sloten en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Milosavljević, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Milosavljević

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 april 2018

739.

Bijlage

Artikel 1 Begrippen

1.56 maatschappelijke voorzieningen

het openbaar bestuur, medische, sociale, educatieve en levensbeschouwelijke diensten, openbare orde en veiligheid en daarmee gelijk te stellen diensten, zoals: huisarts, apotheek, school, sportzaal, kinderdagverblijf, wijkcentrum, kerkgebouw, verzorgingstehuis, onzelfstandige woonvormen, uitvaartcentrum en bibliotheek.

Artikel 11 Maatschappelijk

11.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Maatschappelijk" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. maatschappelijke voorzieningen, met dien verstande dat nieuwe geluidsgevoelige functies alleen zijn toegestaan voor zover voldaan wordt aan de Wet geluidhinder;

[...];

c. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk - milieucategorie 2 (sm-btmc2)" zijn maatschappelijke functies toegestaan met ten hoogste milieucategorie 2 (volgens de VNG brochure Bedrijven en milieuzonering);

d. ondersteunende horeca zoals bedoeld in artikel 26.5;

e. bestaande bedrijfswoningen;

f. bijbehorende voorzieningen zoals: verhardingen, parkeer- en groenvoorzieningen, en sport- en speelvoorzieningen;

g. wadi's, water en waterhuishoudkundige voorzieningen, alsmede daarbij behorende voorzieningen

zoals duikers, kunstwerken en overbruggingen.

## 11.2 Bouwregels

### 11.2.1 Algemeen bouwregels

Op deze gronden mogen ten behoeve van de bestemming uitsluitend worden gebouwd:

- a. gebouwen en overkappingen;
- b. bouwwerken, geen gebouwen of overkappingen zijnde.

### 11.2.2 Specifieke bouwregels

De in artikel 11.2.1 genoemde bouwwerken zijn toegestaan voor zover voldaan wordt aan de volgende regels:

- a. hoofdgebouwen mogen uitsluitend worden opgericht binnen de aanduiding "bouwvlak";

[...];

- c. aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen mogen op het bouwperceel zowel binnen als buiten de aanduiding "bouwvlak" worden opgericht; buiten de aanduiding "bouwvlak" gelden de volgende bepalingen:

1. binnen de aanduiding "bijgebouwen niet toegestaan (-bg)" zijn geen aan-uit- bijgebouwen en overkappingen toegestaan. Binnen deze aanduiding zijn tevens geen overige (bouw)werken zoals verhardingen, erfafscheidingen, (doel)palen en lichtmasten toegestaan;
2. binnen de aanduiding "erf (e)" is maximaal 100 m<sup>2</sup> aan aan-uit en bijgebouwen en overkappingen toegestaan;
3. de goothoogte van aan- en uitbouwen mag ten hoogste de hoogte van de beganegrondlaag van het hoofdgebouw bedragen en de bouwhoogte mag ten hoogste de hoogte van de direct daarboven gelegen bouwlaag bedragen
4. de goothoogte van bijgebouwen mag ten hoogste 3 m bedragen en de bouwhoogte mag ten hoogste 5 m bedragen;
5. de bouwhoogte van overkappingen mag ten hoogste 3 m bedragen;
6. erfafscheidingen en andere bouwwerken, geen gebouwen of overkappingen zijnde, mogen zowel binnen als buiten de aanduiding "bouwvlak" worden opgericht met dien verstande dat:
  1. de bouwhoogte van erfafscheidingen mag niet meer dan 2 m bedragen;

2. de bouwhoogte van palen en (licht)masten mag niet meer dan 10 m bedragen en de bouwhoogte van andere bouwwerken, geen gebouwen of overkappingen zijnde, niet meer dan 4 m.

[...].