

Uitspraak 201307622/1/R3

DATUM VAN UITSPRAAK

woensdag 11 juni 2014

TEGEN

de raad van de gemeente Breda

PROCEDURESOORT

Eerste aanleg - meervoudig

RECHTSGEBIED

Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen
Noord-Brabant

201307622/1/R3.

Datum uitspraak: 11 juni 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Breda,
 2. [appellant sub 2], wonend te Breda,
 3. [appellant sub 3], wonend te Breda,
 4. [appellant sub 4], wonend te Breda,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Breda,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 juni 2013, kenmerk 40867, heeft de raad het bestemmingsplan "Steenakker" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 maart 2014, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], vertegenwoordigd door [gemachtigde], [appellant sub 4], vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door mr. N.E. Snel, ir. J.M. Vollaard en M.J.C. Mulders, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Ontvankelijkheid

1. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 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. [appellant sub 4] heeft geen zienswijze naar voren gebracht.

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. Die omstandigheid doet zich hier niet voor. Geen rechtvaardiging is gelegen in de door [appellant sub 4] gestelde omstandigheid dat zij een overeenkomst met de gemeente heeft over woningbouwmogelijkheden ter plaatse. Het lag op de weg van [appellant sub 4] om zich op de hoogte te stellen van de inhoud van het ontwerpplan en niet is gebleken dat zij dit niet heeft kunnen doen. Voor zover bij de vaststelling van het plan wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp, is het beroep slechts ontvankelijk indien zij daardoor in een ongunstiger positie terecht is gekomen. In het ontwerpplan hadden de percelen van [appellant sub 4] aan de [locatie 1] de bestemming "Wonen" zonder bouwvlak en waren ter plaatse geen woningen mogelijk gemaakt. Bij de vaststelling van het plan is op beide percelen één woning mogelijk gemaakt, welke bouwmogelijkheden door middel van een wijzigingsbevoegdheid onder voorwaarden kunnen worden verwijderd. Nu het beroep van Goos-van-Dongen is gericht op het behouden van de woningbouwmogelijkheden ter plaatse, valt niet in te zien dat zij door de vaststelling van het plan in een ongunstiger positie is gebracht.

Het beroep van [appellant sub 4] is niet-ontvankelijk.

Procedureel

2. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de voorbereiding van het bestemmingsplan onzorgvuldig is verlopen. Daartoe voeren zij aan dat de wijzigingsbevoegdheid door een ambtshalve wijziging bij de vaststelling van het plan is toegevoegd. Daardoor zijn zij bij de planregeling onvoldoende betrokken. [appellant sub 2] stelt dat de raad pas in een laat stadium door berichten van bewoners op de hoogte is gekomen van de situatie ter plaatse en ten onrechte pas na de vaststelling van het plan met hen in gesprek is gegaan.

2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de procedure zorgvuldig is verlopen, nu de eigenaren van de betrokken percelen voorafgaand aan de vaststelling van het plan op de hoogte zijn gebracht van de voorgenomen ambtshalve wijziging ten opzichte van het ontwerpplan en in de gelegenheid zijn gesteld een reactie te geven in de vergadering van de raadscommissie van 6 juni 2013.

2.2. De raad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zodanig groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen. Vast staat dat de raad het plan in dit geval gewijzigd heeft vastgesteld, onder meer door het toevoegen van een wijzigingsbevoegdheid voor een aantal percelen, waaronder die van [appellant sub 1] en [appellant sub 2]. Daarmee kan de aanduiding "maximum aantal wooneenheden" en de daarmee samenhangende woningbouwmogelijkheid onder voorwaarden worden verwijderd. Deze afwijkingen van het ontwerpplan zijn naar aard en omvang niet zo groot dat geoordeeld moet worden dat een wezenlijk ander plan voorligt. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de bestemming van de percelen gelijk is gebleven en het een beperkt aantal percelen in het plangebied betreft.

De raad heeft [appellant sub 1] en [appellant sub 2], alsmede de andere eigenaren van percelen waarop de wijziging betrekking heeft, bij brief van 24 mei 2013 op de hoogte gesteld van deze voorgenomen ambtshalve wijziging. Daarbij zijn zij in de gelegenheid gesteld in te spreken bij de behandeling van het plan in de raadscommissie van 6 juni 2013, waarvan een aantal eigenaren gebruik heeft gemaakt. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan anderszins niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid. Het betoog faalt.

Inhoudelijk

3. 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.

4. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat de raad de wijzigingsbevoegdheid in artikel 14, lid 14.6, van de planregels, die geldt voor hun percelen aan de [locatie 2], naast de [locatie 3] onderscheidenlijk aan de [locatie 4], ten onrechte heeft vastgesteld. Daartoe voeren zij aan dat hiermee hun woningbouw mogelijkheden ter plaatse kunnen worden verwijderd. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] voeren aan dat zij met de gemeente een overeenkomst hebben gesloten over deze gronden, waarin geen termijn is genoemd. [appellant sub 2] stelt voorts dat hij in dat kader reeds baatbelasting heeft betaald. [appellant sub 1] voert aan dat hij de woningbouw mogelijkheid, in de vorm van een bouwvergunning met vrijstelling voor de gronden naast zijn bestaande woning, als planschadevergoeding heeft gekregen. Zij voeren aan steeds voornemens te zijn geweest om van de bouw mogelijkheid gebruik te maken. Hoewel dit om uiteenlopende redenen nog niet heeft kunnen plaatsvinden, is dit nog steeds de intentie. Vanuit de gemeente is nooit eerder te kennen is gegeven dat de mogelijkheid zou kunnen worden verwijderd. Voor zover de raad wijst op het gemeentelijk beleid over de sturing van de plan capaciteit, is dat volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] een ondeugdelijke motivering, nu het slechts gaat om acht woningen in de gemeente Breda. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] voeren aan dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met hun belangen. [appellant sub 2] voert aan dat, zeker in een tijd van crisis, een termijn van drie jaar niet reëel is. Hij wijst erop dat een bestemmingsplan geldt voor een periode van tien jaar en stelt dat ten minste bij die termijn had moeten worden aangesloten. Toepassing van de wijzigingsbevoegdheid leidt volgens [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] tot een onevenredige beperking van de gebruiksmogelijkheden en tot een onevenredige benadeling van de eigenaren, mede gelet op de aanzienlijke waardedaling van de percelen. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren verder aan dat de raad het plan in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft vastgesteld, nu in andere plannen, waaronder het drie weken eerder vastgestelde bestemmingsplan "Teteringen" een dergelijke wijzigingsbevoegdheid niet is opgenomen. Ook wijzen zij op woningbouwprojecten in het buitengebied.

5. De raad stelt zich op het standpunt dat de wijzigingsbevoegdheid is gebaseerd op het gemeentelijk beleid "Stedelijke programmering 2020, Koers gezet", vastgesteld op 16 december 2010, en de "2e voortgangsrapportage stedelijke programmering", vastgesteld op 8 mei 2012. Daaruit blijkt dat sprake is van overprogrammering in de gemeente, waardoor onbenutte bouw mogelijkheden moeten worden teruggebracht. De Afdeling heeft dit beleid in eerdere uitspraken niet onredelijk geacht. Vanwege de privaatrechtelijke afspraken met de betrokken eigenaren heeft de raad gekozen voor het als zodanig opnemen van de bouw mogelijkheden, met een termijn van drie jaar, waarna de bouw mogelijkheid kan worden verwijderd bij wijzigingsplan. In dat geval behoudt het perceel de woonbestemming zonder de woningbouw mogelijkheid. Voor zover een verplichting voor de raad voortvloeide uit de overeenkomsten is daaraan volgens de raad voldaan, nu de woningen als zodanig mogelijk zijn gemaakt. Over het bestemmingsplan "Teteringen" en de daarin genoemde locaties stelt de raad zich op het standpunt dat ten tijde van dit plan de mogelijkheid van een wijzigingsbevoegdheid nog niet in beeld was. Ook is dit volgens de raad geen vergelijkbaar plan, omdat het aansluit op een aangewezen locatie voor een nieuwbouwwijk. De bedoelde bouw mogelijkheden in het buitengebied zien verder, anders dan in de wijk Steenakker, op zogenoemde Ruimte voor ruimtewoningen. De raad wijst erop dat in andere recente plannen woningvermeerdering ook is uitgesloten.

5.1. Het perceel van [appellant sub 1] aan de [locatie 2], het perceel van [appellant sub 2] aan de [locatie 3] en van het perceel [appellant sub 3] aan [locatie 4] hebben de

bestemming "Wonen", de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 1" en een bouwvlak. De percelen van [appellant sub 1] en [appellant sub 3] hebben ieder de aanduiding "maximaal aantal wooneenheden = 1" en het perceel van [appellant sub 2] de aanduiding "maximaal aantal wooneenheden = 2".

Ingevolge artikel 14, lid 14.1, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. wonen al dan niet in combinatie met ruimte voor een aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit, met dien verstande dat kamerverhuur niet is toegestaan;
- b. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf", tevens een bedrijf met een milieucategorie 1 en 2 zoals opgenomen in bijlage 1 bij deze regels, met dien verstande dat er een woning aanwezig dient te zijn op het perceel en dat de oppervlakte van het bedrijfsgebouw ten hoogste 250 m² mag bedragen;

met daarbij behorende:

- c. groen;
- d. nutsvoorzieningen;
- e. parkeren;
- f. speelvoorzieningen;
- g. waterhuishouding, waterberging, waterlopen.

Ingevolge lid 14.2, onder 14.2.1, geldt het volgende:

- a. gebouwen mogen uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" worden gebouwd;
- b. het aantal woningen mag niet worden vermeerderd;
- c. het bestaand aantal bouwpercelen mag niet worden vermeerderd;
- d. per bouwperceel is maximaal één woning toegestaan;
- e. in afwijking van het bepaalde onder d mag het bestaande aantal woningen worden gehandhaafd als het bestaande aantal woningen meer is dan één per bouwperceel;
- f. in afwijking van het bepaalde onder b en d is ter plaatse van de aanduiding "maximaal aantal wooneenheden" een maximaal aantal woningen toegestaan zoals aangeduid.

(...)

Ingevolge lid 14.6 is het college van burgemeester en wethouders bevoegd de aanduiding "maximaal aantal wooneenheden" te laten vervallen, indien binnen drie jaar na vaststelling van het plan geen bouwvergunning ten behoeve van de bouw van één of meer woningen, dan wel omgevingsvergunning ten behoeve van de bouw van één of meer woningen vigeert ter plaatse van het perceel met de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 1".

6. De Afdeling overweegt dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen 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 de wijzigingsbevoegdheid opgenomen vanwege het eerdergenoemde gemeentelijke beleid in verband met de overprogrammering van woningen in de gemeente. Hierin wordt als uitgangspunt gehanteerd dat locaties waar nu op grond van geldende bestemmingsplannen de mogelijkheid bestaat om woningen, al dan niet in reeds bestaande gebouwen, te realiseren of uit te breiden, maar deze mogelijkheid niet is benut, zodanig worden bestemd dat het toevoegen van extra woningen of het uitbreiden

daarvan niet zonder meer zal zijn toegestaan. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 30 oktober 2013 in zaak nr. [201304068/1/R3](#), zijn de uitgangspunten van dit beleid, gelet op de bestaande overprogrammering aan woningbouw en de veranderende omstandigheden in de woningmarkt, als zodanig niet onredelijk.

In dit geval zijn de (nog) niet benutte bouwmogelijkheden op de betrokken percelen, waarin het vorige plan voorzag, opgenomen in het plan en is niet in geschil dat tegen de oprichting van die woningen op de betrokken locaties als zodanig geen ruimtelijke bezwaren bestaan. Gebleken is voorts dat de woonkavels bij wijze van schadevergoeding zijn verkregen in het kader van planschade- of onteigeningsprocedures vanwege nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving. De bouwmogelijkheden op deze kavels zijn derhalve om bijzondere redenen van compensatie toegekend. De raad diende deze achtergrond te kennen en had daarmee bij de vaststelling van het plan rekening moeten houden. In de door [appellant sub 2] overgelegde koopovereenkomst met de gemeente is geen termijn genoemd voor de bouw van een woning en ook anderszins is niet gebleken dat vanuit de gemeente eerder overleg heeft plaatsgevonden of aan de betrokken eigenaren te kennen is gegeven dat de bouwmogelijkheden binnen een bepaalde termijn dienden te worden benut. Niet is gebleken dat de raad bij zijn keuze om de bouwmogelijkheden te kunnen verwijderen met deze specifieke omstandigheden voldoende rekening heeft gehouden, mede in aanmerking genomen dat deze omstandigheid slechts een beperkt aantal woningen betreft. Het betoog slaagt.

7. De raad dient bij de vaststelling van een plan met een wijzigingsbevoegdheid tevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de bestemming na de wijziging te beoordelen. Na toepassing van de wijzigingsbevoegdheid zullen de percelen de bestemming "Wonen" hebben met een bouwvlak. De bouw van een woning is echter niet meer toegestaan, omdat woningvermeerdering in het plan is uitgesloten. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat in dat geval de mogelijkheid bestaat ter plaatse bijgebouwen op te richten, die kunnen worden gebruikt ten behoeve van een aan-huis-verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit, mantelzorg of een bed&breakfast. De Afdeling overweegt evenwel dat bijgebouwen naar hun aard behoren bij een hoofdgebouw, in dit geval een woning, die na toepassing van de wijzigingsbevoegdheid niet meer op het perceel mag worden gebouwd. Het genoemde gebruik is verder pas na verlening van een omgevingsvergunning voor afwijken in bijgebouwen toegestaan en dient, in ieder geval voor de aan-huis-verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteiten, in combinatie met een woning plaats te vinden. Derhalve is niet aannemelijk dat het door de raad voorgestane zelfstandige gebruik van de percelen mogelijk is en dat de percelen dan overeenkomstig hun bestemming zullen kunnen worden gebruikt. Niet is gebleken dat de raad hiermee rekening heeft gehouden, alsmede met de gevolgen daarvan voor de percelen en de omgeving daarvan. Gelet op het voorgaande heeft de raad het plan niet met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld en heeft de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de wijzigingsbevoegdheid strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het betoog slaagt.

8. Gelet op het voorgaande behoeven de overige betogen geen bespreking meer.

9. In hetgeen [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 14, lid 14.6, van de planregels, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb en artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Slot

10. 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 het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

11. Ten aanzien van het beroep van [appellant sub 4] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling. Ten aanzien van de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 4] niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Breda van 20 juni 2013, kenmerk 40867, voor zover het betreft de vaststelling van artikel 14, lid 14.6, van de planregels;

IV. draagt de raad van de gemeente Breda op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. gelast dat de raad van de gemeente Breda aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 1], € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 2] en € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 3] vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. M.A.A. Mondt-Schouten, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. ten Wolde, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Ten Wolde
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 juni 2014