

# ECLI:NL:RVS:2020:2074

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	31-08-2020
Datum publicatie	02-09-2020
Zaaknummer	202003826/1/R3 en 202003826/2/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening+bodemzaak
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 13 mei 2020 heeft de raad van de gemeente Deventer het bestemmingsplan "Tuinen van Zandweerd" vastgesteld. Het plan voorziet in maximaal 150 woningen (deels gestapeld) op de locatie van Park Zandweerd. De woningen zijn mogelijk gemaakt op de gronden waar vroeger de kunstijsbaan, een sporthal en een parkeerterrein lagen, op twee voormalige sportvelden naast Sportpark Zandweerd en gedeeltelijk op gronden waaraan in het vorige plan "Actualisering overige bestemmingsplannen" de bestemming "Groen" was toegekend. De woning van [appellante] grenst aan het plangebied. Zij kan zich weliswaar verenigen met de in het plan opgenomen mogelijkheid voor nieuwbouw, maar niet voor zover het bestaande park hiervoor wordt opgeofferd.

Vindplaatsen [Rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl)

## Uitspraak

202003826/1/R3 en 202003826/2/R3.

Datum uitspraak: 31 augustus 2020

### AFDELING

#### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het beroep, in het geding tussen:

[appellante], wonend te Deventer,

appellante,

en

de raad van de gemeente Deventer,

verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 13 mei 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Tuinen van Zandweerd" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

[appellante] heeft de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben Woonbedrijf Ieder1 en Rentree een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 11 augustus 2020, waar [appellante], bijgestaan door B.A.K. Nijland, en de raad, vertegenwoordigd door mr. J. van Vulpen, advocaat te Nijmegen, ing. H. Meerbeek en ir. W.E.M. Berkers, zijn verschenen.

Partijen hebben ter zitting toestemming gegeven onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in maximaal 150 woningen (deels gestapeld) op de locatie van Park Zandweerd. De woningen zijn mogelijk gemaakt op de gronden waar vroeger de kunstijsbaan, een sporthal en een parkeerterrein lagen, op twee voormalige sportvelden naast Sportpark Zandweerd en gedeeltelijk op gronden waaraan in het vorige plan "Actualisering overige bestemmingsplannen" de bestemming "Groen" was toegekend.

De woning van [appellante] grenst aan het plangebied. Zij kan zich weliswaar verenigen met de in het plan opgenomen mogelijkheid voor nieuwbouw, maar niet voor zover het bestaande park hiervoor wordt opgeofferd.

2. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

3. 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.

4. Het wettelijk kader en de relevante planregels zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Procedurele beroepsgronden

- Inspraak en informatievoorziening

5. [appellante] betoogt dat het plan niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. De participatiemogelijkheden en informatievoorziening waren volgens haar gebrekkig. Er zijn in de fase voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan weliswaar diverse inloop- en informatiebijeenkomsten georganiseerd, maar inspraak was maar beperkt mogelijk. Daarbij werden de plannen volgens haar telkens gewijzigd zonder hierover de omwonenden actief te informeren, waardoor bij hen niet bekend was dat ook het park zelf bebouwd zou worden.

5.1. Het plan is met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb voorbereid. In overeenstemming met deze procedure is een ieder in de gelegenheid gesteld om zienswijzen over het ontwerpplan naar voren te brengen. Het bieden van inspraak voorafgaande aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan maakt geen onderdeel uit van de in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure. Het gestelde gebrekkig bieden van inspraak in deze fase kan daarom geen gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan.

De voorzieningenrechter ziet in wat [appellante] in dit verband heeft aangevoerd over de informatievoorziening in deze fase - wat daar verder ook van zij - dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd met artikel 3:2 van de Awb onzorgvuldig heeft gehandeld.

Het betoog faalt.

- Wijzigingen ten opzichte van het ontwerpplan

6. [appellante] betoogt dat zij ten onrechte niet de mogelijkheid heeft gehad om zienswijzen naar

voren te brengen over de wijzigingen die de raad heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerpplan, wat volgens haar te wijten is aan de keuze van de raad voor een Crisis- en herstelwet bestemmingsplan. Ook zijn deze wijzigingen volgens haar niet of nauwelijks gecommuniceerd. In het bijzonder wijst zij erop dat blijkens de verbeelding van het plan het plandeel met de bestemming "Woongebied" verder in het groen is geschoven, onder meer bij de vijvers. Ook wijst zij op de gewijzigde kaart in bijlage 3 bij de planregels waarop de te behouden bomen zijn ingetekend en de tekstuele wijzigingen van artikel 7, lid 7.2.1, onder e, en artikel 7, lid 7.2.2, aanhef en onder f, sub 2, van de planregels.

6.1. 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 zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen.

Vaststaat dat de raad in dit geval het plan heeft vastgesteld met een aantal wijzigingen. Deze afwijkingen van het ontwerp zijn naar aard en omvang niet zo groot dat geoordeeld moet worden dat een wezenlijk ander plan voorligt. Daarbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat de wijzigingen waarop [appellante] doelt hoofdzakelijk gevolgen hebben voor de situering van de woningen op de gronden waaraan de bestemming "Woongebied" is toegekend. Het plandeel met de bestemming "Woongebied" is ten opzichte van het ontwerp weliswaar iets verschoven en vergroot, maar dit betreft een beperkte wijziging en leidt niet tot wezenlijk andere mogelijkheden. Het betoog faalt.

Over het betoog van [appellante] dat de raad de wijzigingen onvoldoende heeft gecommuniceerd, overweegt de voorzieningenrechter dat in de kennisgeving van het besluit staat dat het plan gewijzigd is vastgesteld. De wijzigingen die zijn aangebracht in de planregels zijn weergegeven in de zienswijzennota in bijlage 20 bij de plandoellichting. Verder is het gewijzigde plandeel met de bestemming "Woongebied" zichtbaar op de verbeelding en is de gewijzigde kaart opgenomen in bijlage 3 bij de planregels. Voor zover [appellante] meent dat de raad de wijzigingen ook anderszins kenbaar had moeten maken, overweegt de voorzieningenrechter dat er geen rechtsregel is die de raad daartoe verplicht. Het betoog faalt.

Inhoudelijke beroepsgronden

- Omgevingsvisie Deventer

7. [appellante] betoogt dat niet wordt voldaan aan de Omgevingsvisie Deventer, door de raad vastgesteld bij besluit van 18 december 2019 (hierna: de Omgevingsvisie), omdat volgens haar met het plan een park wordt onttrokken aan de bestaande wijk en opgeofferd ten behoeve van nieuwe woningen. In dit verband wijst zij met name naar p. 15 en p. 18 van de Omgevingsvisie, waar het belang van groen wordt benadrukt.

7.1. De raad stelt dat [appellante] vanwege het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb niet kan opkomen voor belangen van omwonenden van het plangebied die niet samenvallen met haar eigen belangen.

Voor zover het relativiteitsvereiste niet aan een inhoudelijke beoordeling in de weg staat, stelt de raad dat het plan is vastgesteld in overeenstemming met de Omgevingsvisie Deventer. Volgens de raad volgt uit deze omgevingsvisie dat de gemeente verschillende belangen wil samenbrengen bij de ontwikkeling van een toekomstbestendige leefomgeving, waaronder niet alleen de belangen waarop [appellante] wijst, maar ook het belang van onder meer een evenwichtige woningvoorraad. Volgens de raad wordt hieraan met dit plan voldaan.

7.2. Met de Omgevingsvisie waarop [appellante] zich beroept wordt invulling gegeven aan de norm dat een bestemmingsplan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro. Het ruimtelijk beleid dat in de Omgevingsvisie is neergelegd strekt in algemene zin tot bescherming van het woon- en leefklimaat. Voor zover dit beleid ziet op het belang van een groene woonomgeving strekt dit mede ter bescherming van het woon- en leefklimaat van omwonenden zoals [appellante]. Dat [appellante] tevens heeft gewezen op de gevolgen van het plan voor andere omwonenden dan zichzelf doet hieraan niet af. Het relativiteitsvereiste staat daarom niet aan inhoudelijke beoordeling van de beroepsgrond in de weg.

7.3. De voorzieningenrechter stelt vast dat de Omgevingsvisie geen concrete voorwaarden voor

groen bevat waaraan het bestemmingsplan moet voldoen. In plaats daarvan wordt in de Omgevingsvisie, en in het bijzonder in de passages waarop [appellante] doelt, in algemene zin beschreven wat het belang is van groen in de omgeving, bijvoorbeeld voor de gezondheid. Met het plan worden weliswaar woningen mogelijk gemaakt op gronden waaraan in het vorige plan nog de bestemming "Groen" was toegekend, maar aan een relatief groot deel van het plangebied is opnieuw een groenbestemming toegekend waarmee een park planologisch behouden blijft. Daar komt bij dat voor een groot deel van de gronden waaraan in het vorige plan nog de bestemming "Cultuur en ontspanning" gold, in dit plan de bestemming "Groen - Tuin gebied" is toegekend, wat bijdraagt aan het mogelijk maken van een groene omgeving. Er bestaat gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met de Omgevingsvisie. Het betoog faalt.

- Belangenafweging

8. [appellante] betoogt dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met haar belangen bij het behoud van een goed woon- en leefklimaat. In het bijzonder wijst zij op het belang van veilig groen op loopafstand en de impact van het verdwijnen van bomen en ander groen op het welzijn van de huidige bewoners. Volgens haar is ten onrechte uitsluitend ingezet op het behalen van opbrengst en het sluitend krijgen van de grondexploitatie en het realiseren van de duurzaamste wijk van Nederland, ten koste van de bestaande wijk.

8.1. De raad stelt dat [appellante] vanwege het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb niet kan opkomen voor belangen van omwonenden van het plangebied die niet samenvallen met haar eigen belangen.

Voor zover het relativiteitsvereiste niet aan een inhoudelijke beoordeling in de weg staat stelt de raad dat hij alle bij het besluit betrokken belangen zorgvuldig heeft afgewogen en in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor de in het plan voorziene duurzame woningbouw in een duurzame omgeving. Daarvoor acht de raad van belang dat met het plan een groot deel van het bestaande park toegankelijk blijft voor omwonenden en dat voorts wordt ingezet op versterking van het park.

8.2. Zoals hiervoor al is overwogen komt [appellante] op voor haar belang bij het behoud van een goed woon- en leefklimaat. Zij beroept zich daarmee op een aspect van de norm van een goede ruimtelijke ordening dat strekt ter bescherming van haar belangen. Dat [appellante] in dit verband tevens heeft gewezen op de gevolgen van het plan voor andere omwonenden dan zijzelf doet hieraan niet af. Het relativiteitsvereiste staat daarom niet aan inhoudelijke beoordeling van de beroepsgrond in de weg.

8.3. De voorzieningenrechter stelt vast dat zowel in het vorige plan als in het plan dat in deze procedure voorligt, regels voor bescherming van enkele bomen aan de Rubensstraat zijn opgenomen. Het aantal bomen waarop deze regels van toepassing zijn, is ten opzichte van het vorige plan echter teruggebracht. Daarnaast stelt de voorzieningenrechter vast dat in het plan de bestemming "Woongebied" gedeeltelijk is toegekend aan gronden waarvoor in het vorige plan een groenbestemming gold. Het plan kan in zoverre leiden tot het verdwijnen en bomen en beplanting.

De voorzieningenrechter ziet evenwel geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in redelijkheid een groter gewicht had moeten toekennen aan de belangen van [appellante] bij het behoud van dat groen. Daarbij is van belang dat aan een relatief groot deel van het plangebied een groenbestemming is toegekend waarmee het park in zoverre behouden blijft en kan worden uitgebreid. Daarnaast is voor een aantal bomen binnen of grenzend aan de gronden waaraan de bestemming "Woongebied" is toegekend in de planregels bepaald dat daar niet mag worden gebouwd. Verder is van belang dat een groot deel van de gronden waaraan de bestemming "Woongebied" is toegekend, in het vorige plan ook geen groenbestemming had. Het betoog faalt.

- Hindercontour/alternatief plan

9. [appellante] betoogt dat de hindercontour die wordt gehanteerd in het plan afwijkt van de hindercontour in het rapport "Geuronderzoek rwzi Deventer in het kader van een (revisie)vergunningaanvraag", dat is opgenomen in bijlage 13 bij de plantoelichting (hierna: het geurrapport). Ter zitting heeft zij toegelicht dat volgens haar als gevolg van de gewijzigde contour de woningen meer in het noordwesten van het plangebied kunnen worden gerealiseerd in plaats van in het park zelf.

9.1. Gelet op het verhandelde ter zitting begrijpt de voorzieningenrechter het betoog van [appellante] zo dat zij meent dat de raad ten onrechte woningen heeft mogelijk gemaakt op gronden die deel uitmaken van het park omdat er volgens haar als gevolg van de verschuiving van de hindercontour ruimte is ontstaan voor woningen in het noordwesten van het plangebied op gronden waar geen of minder beplanting aanwezig is.

9.2. De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.

De raad heeft toegelicht dat de bestaande groenstructuren en het oppervlaktewater belangrijke kwaliteits- en identiteitsdragers vormen voor de basisstructuur van het plan. In lijn hiermee is er volgens de raad voor gekozen om aan twee vlakken de bestemming "Woongebied" toe te kennen, met daaromheen een groenbestemming. Volgens de raad wordt met name in het noordelijk deel van het plangebied ter plaatse van de voormalige ijsbaan en rondom de retentievijvers voorzien in het behoud van groen. Het zwaartepunt van de bestaande parkfunctie wordt verschoven naar en rondom de retentievijvers, aldus de raad. Gelet op deze toelichting ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor een inrichting van het plangebied waarbij met name in het noordelijk deel van het plangebied en rondom de retentievijvers wordt voorzien in het behoud van groen, boven het alternatief dat [appellante] hiervoor heeft aangedragen. Het betoog faalt.

- Belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu

10. [appellante] betoogt dat de raad zich ten onrechte onder verwijzing naar het besluit van 9 juli 2019 op het standpunt heeft gesteld dat het plan geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft. Volgens haar gaat de raad er hiermee aan voorbij dat het plan na de datum van dat besluit nog is gewijzigd en deze wijzigingen wel degelijk nadelige gevolgen hebben voor het milieu.

10.1. Niet in geschil is dat het plan voorziet in een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.). Ook niet in geschil is dat de daarin opgenomen drempelwaarden niet worden overschreden, zodat op basis van artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. alleen een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling gemaakt hoefde te worden. Het college van burgemeester en wethouders heeft ter uitvoering van deze verplichting bij besluit van 9 juli 2019 vastgesteld dat de voorgenomen ontwikkeling geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt die met zich brengen dat voor het plan een milieueffectrapport noodzakelijk is. Dit m.e.r.-beoordelingsbesluit is opgenomen in bijlage 7 bij de plantoelichting.

10.2. Zoals de voorzieningenrechter hiervoor al heeft overwogen zijn de wijzigingen van het plan ten opzichte van het ontwerpplan naar aard en omvang beperkt en leiden deze er niet toe dat er een wezenlijk ander plan is vastgesteld. Het is ook niet aannemelijk dat het plan als gevolg van deze wijzigingen wezenlijk andere gevolgen voor het milieu heeft. Gelet hierop heeft de raad zich bij zijn conclusie dat geen belangrijke negatieve gevolgen voor het milieu optreden en daarom niet een milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld, in zoverre kunnen baseren op het m.e.r.-beoordelingsbesluit van 9 juli 2019. Het betoog faalt.

Conclusie

11. Het beroep is ongegrond. Gelet hierop bestaat aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep ongegrond;

II. wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. R.R. Jacobs, griffier.

De voorzieningenrechter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 31 augustus 2020

717-896.

## BIJLAGE

- Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

- Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.1, eerste lid

De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.

- Besluit milieueffectrapportage

Artikel 2, vijfde lid

[...]

5. Voor zover in de bijlage, onderdeel C, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport in zodanige gevallen. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

- a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen, en
- b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, uitgezonderd de gevallen, bedoeld in de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit.

Bijlage behorende bij het Besluit milieueffectrapportage

[...]

- Planregels

Vastgesteld plan

Artikel 7, lid 7.2.1, onder b en e

[...]

b. Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding uitgesloten - hoofdgebouwen' mogen uitsluitend vrijstaande bijgebouwen worden gebouwd, hoofdgebouwen zijn niet toegestaan.

[...]

e. Ter plaatse van te behouden bomen, die zijn weergegeven op de kaart zoals opgenomen in Bijlage 3 bij de regels mag niet worden gebouwd.

Artikel 7, lid 7.2.2, aanhef en onder f, sub 2

[...]

Voor het bouwen van hoofdgebouwen gelden de volgende regels:

[...]

f. de afstand van de voorgevel van een hoofdgebouw tot een tuinpad mag niet minder bedragen dan 5 m en niet meer dan 7 m, tenzij:

[...]

2. het een tegel betreft waar uitsluitend verspreid liggende tiny houses worden gebouwd, hiervoor is de rooilijn van 7 meter niet van toepassing.

Ontwerpplan

Artikel 7, lid 7.2.1, onder d

[...]

d. Ter plaatse van de te behouden bomen, zoals aangegeven in Bijlage 3, en 1 m buiten de kroon en in de staat van volledige wasdom van die bomen mag niet worden gebouwd.

Artikel 7, lid 7.2.2, aanhef en onder d, sub 2

Voor het bouwen van hoofdgebouwen gelden de volgende regels:

[...]

d. de afstand van de voorgevel van een hoofdgebouw tot een tuinpad mag niet minder bedragen dan 5 m en niet meer dan 7 m, tenzij:

2. Het tiny houses betreft die verspreid over een hele tegel worden gebouwd, hiervoor is de rooilijn van 7 m niet van toepassing.