

ECLI:NL:RVS:2016:631

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	09-03-2016
Datum publicatie	09-03-2016
Zaaknummer	201504277/1/A4
Formele relaties	Eerste aanleg: <u>ECLI:NL:RBGEL:2015:2805</u> , Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 oktober 2014 heeft het college aan Stichting Viattence omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van zorgwoningen op het perceel Sint Antonieweg 4 te Epe.
Wetsverwijzingen	<u>Algemene wet bestuursrecht</u> <u>Wet algemene bepalingen omgevingsrecht</u> <u>Besluit omgevingsrecht</u>
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2016/223 OGR-Updates.nl 2016-0050 Module Ruimtelijke ordening 2016/7511

Uitspraak

201504277/1/A4.

Datum uitspraak: 9 maart 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1A], [appellante sub 1B], [appellant sub 1C], [appellant sub 1D] en [appellant sub 1E] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), allen wonend te Epe,
2. [appellant sub 2], wonend te Epe,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 28 april 2015 in zaken nrs. 14/8346, 14/8347, 14/8396, 14/8428 en 14/8977 in het geding tussen onder meer:

[appellant sub 1] en [appellant sub 2]

en

het college van burgemeester en wethouders van Epe.

Procesverloop

Bij besluit van 22 oktober 2014 heeft het college aan Stichting Viattence omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van zorgwoningen op het perceel Sint Antonieweg 4 te Epe.

Bij uitspraak van 28 april 2015 heeft de rechtbank de door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hoger beroepen ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft de Stichting een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 1] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 januari 2016, waar [appellant sub 1A], [appellante sub 1B] en [appellant sub 1E], bijgestaan door mr. S.H.J. Buitenkamp, advocaat te Epe, en [appellant sub 1C] en het college, vertegenwoordigd door D.D. Scarse MSc en A. Oostwoud, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is Stichting Viattence, vertegenwoordigd door L. de Vries en N.P. van Dijk, bijgestaan door mr. M.M.H. van Kijk, ter zitting verschenen.

Overwegingen

1. Het project voorziet in de bouw van vier groepszorgwoningen die plaats bieden aan 28 ouderen. Omdat het project in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Centrum Epe" heeft het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) omgevingsvergunning verleend voor het afwijken van het bestemmingsplan. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wonen in de omgeving van de voorziene groepszorgwoningen en vrezen dat realisatie daarvan hun woon- en leefklimaat, privacy en uitzicht zal aantasten.

2. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 3°, van de Wabo omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan had mogen verlenen. Volgens hem had een procedure tot wijziging van het bestemmingsplan moeten worden gevolgd, omdat die procedure met meer waarborgen is omkleed.

2.1. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 3°, kan de omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

(...)

3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

2.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 9 juli 2014 in zaak nr. 201400471/1/A1) is in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 3°, van de Wabo voorzien in een naast de bestemmingsplanprocedure staande en los daarvan toepasbare bevoegdheid om

medewerking te verlenen aan een project dat afwijkt van het bestemmingsplan. Het staat het college vrij om daarvan, na een afweging van de betrokken belangen, gebruik te maken. De rechtbank heeft dan ook terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college zijn bevoegdheid om krachtens voormelde bepaling omgevingsvergunning te verlenen in dit geval niet heeft mogen gebruiken. De enkele stelling ter zitting van [appellant sub 1] dat het college de vaste gedragslijn heeft dat in dit soort gevallen een bestemmingsplanprocedure wordt gevolgd, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat het college die stelling gemotiveerd heeft betwist.

Het betoog faalt.

3. [appellant sub 1] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat geen verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) als bedoeld in artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) van de raad van de gemeente Epe vereist was. Daartoe voert hij aan dat het besluit van de raad van 25 november 2010 onverbindend is, omdat daarbij in strijd met artikel 6.5, derde lid, van het Bor geen categorieën van gevallen zijn aangewezen waarin geen vvgb is vereist, maar categorieën van gevallen waarin een dergelijke verklaring wel is vereist. Hij verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 27 augustus 2014 in zaak nr. 201310261/1/A1. Voorts voert [appellant sub 1] aan dat het besluit van 25 november 2010 onduidelijk is geformuleerd, zodat in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet duidelijk is in welke gevallen een vvgb vereist is.

3.1. Ingevolge artikel 6.5, eerste lid, van het Bor wordt, voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3o, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

Ingevolge het derde lid kan de gemeenteraad categorieën gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.

3.2. Bij het besluit van 25 november 2010 heeft de raad van de gemeente Epe onder meer besloten:

Alle projecten waarvoor ten behoeve van een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c van de Wabo toepassing gegeven wordt aan artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo, aan te wijzen als categorie van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad is vereist tegen de afgifte van de omgevingsvergunning, tenzij:

(...)

- Sprake is van het oprichten (m.u.v. woningen, zie hierboven) of uitbreiden van een bouwwerk met meer dan 1500 m²

(...).

3.3. In zaak nr. 201310261/1/A1 had de raad van de gemeente Smallingerland besloten dat een vvgb nooit is vereist voor het toepassen van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 3°, van de Wabo. Een dergelijk besluit is onverbindend, omdat, zoals de Afdeling in de uitspraak in die zaak heeft overwogen, een besluit dat een vvgb nooit is vereist niet kan worden aangemerkt als een aanwijzing van een categorie van gevallen als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, van het Bor en de bevoegdheid tot het maken van uitzonderingen als bedoeld in dat artikellid naar zijn aard niet kan worden gebruikt om de hoofdregel, als neergelegd in het eerste lid van dit artikel, geheel te omzeilen. Bij het besluit van 25 november 2010 heeft de raad van de gemeente Epe echter niet bepaald dat nooit een vvgb vereist is. Bij dat besluit heeft de raad besloten dat geen vvgb vereist is, tenzij zich een van de in dat besluit vermelde categorieën van gevallen voordoet. Aldus is op grond van dat besluit voor bepaalde categorieën gevallen wel en voor bepaalde categorieën gevallen niet een vvgb vereist. De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat deze handelwijze in strijd is met artikel 6.5, derde lid, van het Bor. Daarbij is van belang dat, zoals de Afdeling in de uitspraak in zaak nr. 201310261/1/A1 heeft overwogen, artikel

6.5, derde lid, van het Bor geen vereisten bevat voor de aanwijzing en evenmin een beperking inhoudt voor de categorieën die opgenomen kunnen worden in de aanwijzing.

Voorts heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het besluit van 25 november 2010 wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel onverbindend is. De hier aan de orde zijnde omschrijving van een categorie van gevallen, namelijk de gevallen waarin sprake is van het oprichten of uitbreiden van een bouwwerk met meer dan 1500 m², geeft voldoende duidelijk aan in welke gevallen een vvgb vereist is en in welke niet.

Het betoog faalt.

4. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het project voorziet in het oprichten van een bouwwerk met meer dan 1500 m² en daarom een vvgb vereist was. Volgens hen moet voor de berekening, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet slechts worden gekeken naar de oppervlakte van de begane grond van het gebouw, maar naar de bruto vloeroppervlakte van alle tot het gebouw behorende binnenruimten. In dat verband wijzen zij erop dat de raad op 12 maart 2015 een amendement heeft aangenomen en heeft besloten het besluit van 25 november 2010 te wijzigen. Uit dat amendement blijkt dat met oppervlakte de bruto vloeroppervlakte conform NEN 2580 wordt bedoeld, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2].

4.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat bij de beoordeling of een vvgb is vereist moet worden uitgegaan van de tekst van het besluit van 25 november 2010. Reeds hierom komt aan het amendement van 12 maart 2015 niet de betekenis toe die [appellant sub 1] en [appellant sub 2] daaraan gehecht wensen te zien. Uit het besluit van 25 november 2010 volgt dat een vvgb is vereist indien het project voorziet in het oprichten van een bouwwerk met meer dan 1500 m². Uit de tekst van dat besluit blijkt niet dat met deze oppervlaktemaat de bruto vloeroppervlakte van het bouwwerk wordt bedoeld. De rechtbank heeft voor de wijze van meten aansluiting gezocht bij de wijze van meten van de oppervlakte van een bouwwerk zoals deze was opgenomen in NEN 2580 en in de als bijlage bij de Regeling Standaarden Ruimtelijke Ordening 2008 opgenomen Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2008. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de rechtbank dit ten onrechte heeft gedaan. De enkele stelling van [appellant sub 1] ter zitting dat het hier gaat om de uitleg van een bevoegdheidsregeling en niet een bestemmingsplan is daarvoor onvoldoende.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat moet worden gekeken naar de oppervlakte tussen de buitenwerkse gevelvlakken en/of het hart van de scheidingsmuren, neerwaarts geprojecteerd op het gemiddelde niveau van het afgewerkte bouwterrein ter plaatse van het bouwwerk. De stelling van [appellant sub 1] ter zitting dat bij deze uitleg van het besluit van 25 november 2010 ook geen vvgb nodig zou zijn voor zeer grote bouwwerken zoals wolkenkrabbers, omdat in dat besluit geen eisen aan de hoogte van een bouwwerk worden gesteld, maakt dat niet anders. Het is de keuze van de raad geweest om bij de aanwijzing van categorieën van gevallen waarvoor geen vvgb vereist is geen eisen te stellen aan de hoogte van een bouwwerk.

Aangezien de oppervlakte van het aangevraagde bouwwerk gemeten op de hiervoor weergegeven wijze minder dan 1500 m² bedraagt, heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat geen vvgb vereist is.

Het betoog faalt.

5. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het project niet in strijd is met de structuurvisie "Centrum Epe". Daartoe voeren zij aan dat het gebied waarin het perceel is gelegen in de structuurvisie als "centrum dorps" is aangeduid. Dit gebied wordt gekenmerkt door kleinschalig wonen in grondgebonden woningen met een lage dichtheid. Het project is zowel wat het volume van de groepszorgwoningen als het aantal bewoners betreft niet kleinschalig, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2]. Verder voeren zij aan dat in de structuurvisie is vermeld dat in het gebied geen functie is weggelegd voor een voorziening gericht op ouderen met een zorgbehoefte.

5.1. Het gebied waarin het perceel is gelegen heeft de aanduiding "centrum dorps". In paragraaf 3.4 van

de structuurvisie is vermeld dat in dit gebied uitsluitend grondgebonden woningen voorkomen in een lage dichtheid en in een groene setting en dat de bestaande functies in het gebied worden gerespecteerd, overeenkomstig de nu geldende bestemmingsplannen. Daarnaast is in paragraaf 8.1.3 vermeld dat direct rond het centrumgebied zich de meeste voorzieningen gericht op ouderen met een zorgvraag bevinden en dat hierin voor het centrum geen verdere functie is weggelegd. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de structuurvisie in beginsel niet voorziet in ruimte voor groepszorgwoningen in het gebied.

De rechtbank heeft echter met juistheid overwogen dat in paragraaf 3.4 van de structuurvisie is vermeld dat in gebieden met de aanduiding "centrum dorps" op goed ontsloten locaties zeer beperkt ruimte is voor nieuwe, kleinschalige maatschappelijke functies als het parkeren op eigen terrein is opgelost. De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de omvang van de groepszorgwoningen en het aantal bewoners van dien aard is dat deze niet meer als kleinschalig als bedoeld in de structuurvisie kunnen worden aangemerkt. De door [appellant sub 1] overgelegde rapporten "Planologische visie Sint Antonieweg 4 te Epe" van Project Consultancy van 6 december 2014 en 14 januari 2016 bieden onvoldoende aanknopingspunten voor een ander oordeel. Daarbij neemt de Afdeling tevens in aanmerking dat de rechtbank, anders dan [appellant sub 1] nog heeft aangevoerd, terecht geen grond heeft gezien voor het oordeel dat de in de structuurvisie bedoelde nieuwe, kleinschalige maatschappelijke functies al uitputtend in het bestemmingsplan zijn geregeld en om die reden iedere nieuwe functie die in strijd is met het bestemmingsplan tevens in strijd is met de structuurvisie.

Voorts heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat uit de ruimtelijke onderbouwing kan worden afgeleid dat ten opzichte van de eerder bestaande situatie in meer parkeergelegenheid op eigen terrein wordt voorzien. De enkele stelling van [appellant sub 1] dat er voorheen meer parkeergelegenheid op eigen terrein was, biedt geen grond voor een ander oordeel, reeds omdat die stelling niet met concrete gegevens is onderbouwd. Voor zover [appellant sub 1] ter zitting heeft gesteld dat hij parkeerproblemen verwacht in verband met de voor het personeel van de groepszorgwoningen benodigde parkeergelegenheid, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat bij de berekening van de parkeerbehoefte van het project de parkeernormen van het CROW zijn gehanteerd en in die normen rekening is gehouden met de parkeerbehoefte voor personeel.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat het project niet in strijd is met de structuurvisie.

Het betoog faalt.

6. [appellant sub 1] betoogt verder onder verwijzing naar de rapporten van Project Consultancy dat de rechtbank heeft miskend dat de ruimtelijke onderbouwing niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Daartoe voert hij aan dat de ruimtelijke onderbouwing is opgesteld door de architect van het project en om die reden niet onafhankelijk is. Voorts voert hij aan dat niet is gemotiveerd waarom de overschrijding van de bouwhoogte, het bouwvlak en het bebouwingspercentage uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is. Het bouwvolume staat in geen enkele verhouding tot het bouwvolume van objecten in de omgeving, aldus [appellant sub 1].

6.1. De ruimtelijke onderbouwing van het project is neergelegd in het rapport "Viattence Ouderenvoorziening Epe; Sint Antonieweg 4 te Epe" van Huibers & Jarring Architecten BNA van 19 juli 2013. De enkele omstandigheid dat dit rapport is opgesteld door de architect van het project maakt niet dat de daarin neergelegde beoordeling, die het college tot de zijne heeft gemaakt, niet juist is. In zoverre heeft de rechtbank dan ook terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de ruimtelijke onderbouwing niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen en het college haar niet aan de omgevingsvergunning ten grondslag heeft mogen leggen.

[appellant sub 1] merkt met juistheid op dat het bouwplan wat de bouwhoogte, het bouwvlak en het bebouwingspercentage betreft niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan. Dit leidt ertoe dat het totale volume van het plan ruimer is dan gebruikelijk in de omgeving. Zoals de rechtbank echter terecht heeft overwogen, wordt in de ruimtelijke onderbouwing vermeld dat met de vorm van twee aaneengeschaalde herenhuizen en de detailinvulling van de gevels aansluiting is gezocht bij de omgeving

en dat het project, mede door het handhaven van structureel groen aan de randen van het perceel, zich voegt in het omgevingsbeeld van breed opgezette en groen ingerichte woonstraten. Nu het perceel voorts relatief ruim is en de omgeving wordt gekenmerkt door gebouwen met een wisselend bouwvolume, heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het bouwvolume van het project zodanig groot is, dat dit in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De rapporten van Project Consultancy leiden niet tot een ander oordeel. Weliswaar wordt daarin een andere waardering gegeven aan de ruimtelijke gevolgen van de groepszorgwoningen voor de omgeving, maar die rapporten bieden geen concrete aanknopingspunten voor het oordeel dat de waardering die het college daaraan geeft niet deugdelijk is.

Het betoog faalt.

7. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het college geen evenredige belangenafweging heeft gemaakt. Daartoe voert [appellant sub 1] aan dat hij al in een vroeg stadium alternatieve percelen heeft aangedragen en het college niet heeft gemotiveerd waarom het project juist op dit perceel moet worden gerealiseerd. Voorts betoogt hij dat de rechtbank heeft miskend dat er een onevenredige aantasting van zijn privacy, uitzicht en woon- en leefklimaat zal plaatsvinden.

7.1. Het bevoegde gezag dient te beslissen over het project zoals dat is aangevraagd. Indien een project op zichzelf voor dat gezag aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot weigering van een omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat met aanmerkelijk minder bezwaren kan worden bereikt. De rechtbank heeft terecht overwogen dat [appellant sub 1] niet aannemelijk heeft gemaakt dat dergelijke alternatieven ten tijde van het nemen van het besluit bestonden.

Verder is niet onaannemelijk dat de privacy, het uitzicht en het woon- en leefklimaat van sommige omwonenden in enigerlei mate zullen worden aangetast door het project. Gelet op de afstand van de groepszorgwoningen tot de omliggende percelen en de aanwezigheid van bomen en struiken rondom het perceel en in aanmerking genomen het belang van de realisatie van een voorziening voor psychogeriatrische zorg, heeft de rechtbank echter terecht overwogen dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat die aantasting niet onevenredig is.

Het betoog faalt.

8. [appellant sub 1] betoogt ten slotte onder verwijzing naar het rapport van Project Consultancy van 14 januari 2016 dat de rechtbank heeft miskend dat het college het welstandsadvies van de commissie ruimtelijke kwaliteit van 29 januari 2014 niet aan zijn besluit ten grondslag heeft mogen leggen. Daartoe voert hij aan dat die commissie eerder negatief heeft geadviseerd over het project en niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom zij later alsnog positief heeft geadviseerd.

8.1. In de verslagen van het stedenbouwkundig overleg van 5 juni 2012 en 31 juli 2012 is vermeld dat het destijds voorliggende bouwplan niet akkoord werd bevonden. Naar aanleiding van de gemaakte opmerkingen is het bouwplan aangepast. Het college heeft ter zitting toegelicht dat vanwege de breedte van de gevel daarin een knik is aangebracht, zodat de breedte van de gevel wordt doorbroken. De rechtbank heeft terecht overwogen dat, nu het bouwplan is gewijzigd ten opzichte van het plan dat in het kader van het vooroverleg is beoordeeld, geen grond bestaat voor het oordeel dat de commissie ruimtelijke kwaliteit onvoldoende heeft gemotiveerd waarom zij uiteindelijk met het bouwplan heeft ingestemd. Gelet op de toelichting van het college ter zitting, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de wijziging van het bouwplan zo gering is dat daaraan in het licht van de in het stedenbouwkundig overleg gemaakte opmerkingen geen betekenis toekomt. De rechtbank heeft dan ook terecht geconcludeerd dat het college zich onder verwijzing naar het advies van de commissie ruimtelijke kwaliteit op het standpunt mocht stellen dat het project niet in strijd is met redelijke eisen van welstand. Het advies van Project Consultancy leidt niet tot een ander oordeel. Dat advies bevat een andere waardering van het project dan die van de commissie ruimtelijke kwaliteit, maar biedt geen concrete aanknopingspunten voor het oordeel dat het project in strijd is met redelijke eisen van welstand als neergelegd in de welstandnota.

Het betoog faalt.

9. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Van Roessel
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 maart 2016

457.

