

ECLI:NL:RVS:2022:388

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	09-02-2022
Datum publicatie	09-02-2022
Zaaknummer	202103214/1/R1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 31 maart 2021 heeft de raad van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan "Woonboten Oostenburgervaart" vastgesteld. Met het plan "Woonboten Oostenburgervaart" wordt onder meer de maatvoering van de woonboten in de Oostenburgervaart in overeenstemming gebracht met de Nadere regels bij vervanging en verbouwing van woonboten en bedrijfsvaartuigen. De maximale breedte voor woonboten wordt teruggebracht naar 5 m en de maximale hoogte naar 2,5 m. De maximale lengte wordt 20 m voor een ark, 22,5 m voor vaartuigen en 25 m voor schepen. In het vorige bestemmingsplan "Stadswerf Oostenburg" was een maximale bouwhoogte voor woonboten opgenomen van 6 m, een maximale breedte van 7 m en een maximale lengte van 20 m. Het plangebied omvat uitsluitend het water van de Oostenburgervaart waar woonboten zijn toegestaan en wordt begrensd door het Oostenburgerpark, de Oostenburgerkade en het INIT-gebouw met het bijbehorende parkeerterrein.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202103214/1/R1.

Datum uitspraak: 9 februari 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Amsterdam,

appellant,

en

de raad van de gemeente Amsterdam,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 31 maart 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Woonboten Oostenburgervaart" (hierna: het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 december 2021, waar [appellant] en de raad, vertegenwoordigd door mr. S.G.M. Rodenburg, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Met het plan "Woonboten Oostenburgervaart" wordt onder meer de maatvoering van de woonboten in de Oostenburgervaart in overeenstemming gebracht met de Nadere regels bij vervanging en verbouwing

van woonboten en bedrijfsvaartuigen (hierna: Bootrichtlijnen 2014). De maximale breedte voor woonboten wordt teruggebracht naar 5 m en de maximale hoogte naar 2,5 m. De maximale lengte wordt 20 m voor een ark, 22,5 m voor vaartuigen en 25 m voor schepen. In het vorige bestemmingsplan "Stadserv Oostenburg", dat door de raad op 14 juli 2015 is vastgesteld, was een maximale bouwhoogte voor woonboten opgenomen van 6 m, een maximale breedte van 7 m en een maximale lengte van 20 m. Het plangebied omvat uitsluitend het water van de Oostenburgervaart waar woonboten zijn toegestaan en wordt begrensd door het Oostenburgerpark, de Oostenburgerkade en het INIT-gebouw met het bijbehorende parkeerterrein.

2. In 2018 is tussen [appellant] en de gemeente Amsterdam een afspraak tot stand gekomen dat [appellant] zijn [woonark 1] zou verplaatsen van de ligplaats aan de [locatie 1] naar de ligplaats aan de [locatie 2], waar vervanging van zijn woonark door een nieuw te bouwen woonark mogelijk zou zijn. [appellant] heeft de ligplaats aan de [locatie 1] in 2019 opgeleverd aan de gemeente en heeft, omdat de [woonark 1] in slechte staat verkeerde en was gesloopt, met de [woonark 2] ligging genomen in de Oostenburgervaart aan de [locatie 2]. Op 5 januari 2021 heeft [appellant] een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend ten behoeve van de realisatie van een nieuwe woonark die wat betreft maatvoering overeenkomt met de in het vorige bestemmingsplan "Stadserv Oostenburg" toegestane maximale maatvoering. Die aanvraag is aangehouden, omdat op dat moment het ontwerpbestemmingsplan "Woonboten Oostenburgervaart" ter inzage lag. Op 2 juli 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam geweigerd de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen.

3. [appellant] kan zich niet met het plan verenigen, omdat de daarin opgenomen maximaal toegestane maatvoering van woonarken kleiner is dan de maximaal toegestane maatvoering van woonarken die volgt uit het bestemmingsplan "Stadserv Oostenburg".

Toetsingskader

4. 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.

Beroepsgronden

Procedureel

5. [appellant] betoogt dat de gemeente hem ten onrechte niet heeft medegedeeld dat er een voorbereidingsbesluit zou worden genomen, terwijl hij hierom wel had gevraagd. Volgens hem is hij bovendien onvoldoende betrokken bij de besluitvorming over het nieuwe bestemmingsplan.

5.1. De Afdeling overweegt dat een voorbereidingsbesluit naar zijn aard bedoeld is om een ongewenste ontwikkeling tegen te gaan. Voor zover [appellant] betoogt dat het voorbereidingsbesluit niet zorgvuldig tot stand is gekomen, overweegt de Afdeling verder dat daartegen geen beroep openstaat en dat de rechtmatigheid van dat besluit niet bepalend is voor de rechtmatigheid van het bestemmingsplan. De Afdeling overweegt voorts dat het ontwerpbestemmingsplan van 17 december 2020 tot en met 27 januari 2021 ter inzage heeft gelegen en dat er gelegenheid is geboden tot het naar voren brengen van zienswijzen, waarvan [appellant] gebruik heeft gemaakt. Het voorafgaand plegen van overleg met betrokkenen maakt geen deel uit van deze wettelijk geregelde bestemmingsplanprocedure. Dat geen eerder overleg is gevoerd met [appellant] heeft dan ook geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

Beperking maatvoering

6. [appellant] betoogt dat de maximaal toegestane maatvoering voor woonarken in het plan ten onrechte wordt beperkt ten opzichte van de maximale maatvoering die op grond van het vorige bestemmingsplan "Stadserv Oostenburg" was toegestaan. Dit heeft volgens hem tot gevolg dat hij geen

woonark meer mag realiseren met een bruto vloeroppervlakte (hierna: bvo) van 252 m², maar slechts een woonark met een bvo van 90 m². Hierdoor wordt hij ernstig benadeeld, zo stelt hij.

6.1. Uit de verbeelding van het bestemmingplan volgt dat aan de gronden ter plaatse van de [locatie 2] de bestemming "Water" met onder meer de functieaanduiding "specifieke vorm van water - ligplaatsen" is toegekend.

Artikel 3.1, aanhef en onder b, van de planregels luidt: "De voor Water aangewezen gronden zijn bestemd voor ligplaatsen voor woonboten, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van water - ligplaatsen', met inachtneming van het bepaalde in artikel 3.2.1."

Artikel 3.2.1, onder f, van de planregels luidt: "Ter plaatse van het aanduidingsvlak met de aanduiding 'specifieke vorm van water - ligplaatsen' zijn ligplaatsen voor woonboten toegestaan met de volgende maximale maatvoering:

[];

3. voor een ark

- lengte: 20 meter

- breedte 5.00 meter

- hoogte: 2.50 meter;

[]."

6.2. Artikel 8, eerste lid, van de Bootrichtlijnen 2014 luidt: "De maximale maten voor een vervangende of te verbouwen boot zijn:

[];

3. voor een ark

- lengte: 20 meter

- breedte 5.00 meter

- hoogte: 2.50 meter;

[]."

6.3. Op grond van artikel 7.2.1, onder e, van de planregels van het vorige bestemmingsplan "Stadswerf Oostenburg" was ter plaatse van de [locatie 2] een woonark toegestaan met een lengte van maximaal 20 m, een breedte van maximaal 7 m en een hoogte van maximaal 6 m.

6.4. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten 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 toegelicht dat in het vorige bestemmingsplan ten opzichte van wat planologisch aanvaardbaar werd geacht te grote maximale maten waren opgenomen voor onder meer woonarken. Die maatvoering kwam namelijk niet overeen met de in artikel 8 van de Bootrichtlijnen 2014 opgenomen maatvoering. Met de vaststelling van dit plan heeft de raad de maximaal toegestane maatvoering van onder meer woonarken in overeenstemming willen brengen met de op grond van artikel 8 van de Bootrichtlijnen 2014 maximaal toegestane maatvoering. De raad heeft hierbij toegelicht dat één van de uitgangspunten van deze richtlijn is om de zichtbaarheid op het water vanaf de kade te behouden. Hiermee wordt de beleving van het water vanaf de kade gewaarborgd. In de Oostenburgervaart is het hoogteverschil tussen kade en de waterlijn ongeveer 1,4 m, vergelijkbaar met het grootste deel van de rest van de Amsterdamse binnenstad. Het behouden van de in het vorige bestemmingsplan opgenomen maximale maatvoering voor onder meer woonarken zou dan ook betekenen dat de openheid van het water in de Oostenburgervaart wordt aangetast en het vrije zicht op het water vanaf de kade wordt beperkt. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op dit standpunt kunnen stellen. Gelet hierop heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen toekennen aan het belang van de zichtbaarheid op het water vanaf de kade dan aan het belang van [appellant] om aan de [locatie 2] een grotere woonark te kunnen realiseren.

Het betoog faalt.

Vertrouwensbeginsel

7. [appellant] betoogt dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot vaststelling van het plan, omdat bij hem het gerechtvaardigde vertrouwen is gewekt dat hij een nieuwe woonark mocht realiseren met afmetingen die op grond van het vorige bestemmingsplan "Stadswerf Oostenburg" waren toegestaan. Hij wijst daarbij op de in 2018 gemaakte afspraak tussen hem en de gemeente dat een woonark van de ligplaats aan de [locatie 1] naar de ligplaats aan de [locatie 2] mocht worden verplaatst, met de mogelijkheid om ter plaatse een nieuwe woonark te realiseren. Ten tijde van het maken van die afspraak gold het vorige bestemmingsplan, zodat hij er volgens hem vanuit mocht gaan dat hij een woonark kon realiseren met de in dat bestemmingsplan opgenomen maximale afmetingen. Ter onderbouwing van zijn betoog wijst [appellant] op e-mailverkeer tussen hem en ambtenaren van de gemeente in 2018 en 2019. Volgens [appellant] is het voor de gemeente altijd duidelijk geweest dat zijn belang bij de ruil erin was gelegen dat hij een nieuwe woonark wilde realiseren met afmetingen die op grond van het vorige bestemmingsplan "Stadswerf Oostenburg" waren toegestaan. Als [appellant] had geweten dat dat bestemmingsplan en de daarin opgenomen maatvoering zou komen te vervallen, dan was de ruil niet tot stand gekomen, zo stelt hij. Bovendien was de gemeente er volgens [appellant] van op de hoogte dat hij al investeringen had gedaan.

7.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en, zo ja, hoe.

7.2. De Afdeling overweegt, met inachtneming van de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, en het daarin weergegeven stappenplan, dat, om aan te nemen dat een toezegging is gedaan, degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk dient te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van overheidsfunctionarissen die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend.

[appellant] heeft geen stukken overgelegd waaruit blijkt dat er concrete, aan de raad toe te rekenen toezeggingen zijn gedaan die inhouden dat [appellant] aan de [locatie 2] een nieuwe woonark mocht realiseren met afmetingen die op grond van het vorige bestemmingsplan "Stadswerf Oostenburg" waren toegestaan. De overgelegde e-mails uit 2018 en 2019 bevatten geen concrete toezeggingen maar geven slechts blijk van gesprekken tussen [appellant] en medewerkers van de gemeente over het verplaatsen van een woonark van de ligplaats aan de [locatie 1] naar de ligplaats aan de [locatie 2]. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat in dit geval het vertrouwensbeginsel is geschonden.

Het betoog faalt.

Afwijkingsbevoegdheid

8. [appellant] betoogt verder dat de in artikel 3.3.2 van de planregels opgenomen voorwaarden voor het bij omgevingsvergunning afwijken van de in artikel 3.2.1, onder f, opgenomen maatvoering van woonboten onvoldoende objectief zijn begrensd. Hij betoogt dat de termen "karakteristiek van het stadsgezicht", "onevenredige mate van aantasting" en "onevenredige mate van afbreuk" niet duidelijk zijn.

Ten slotte voert [appellant] aan dat in artikel 3.3.2 van de planregels een schijnmogelijkheid tot afwijking is opgenomen, omdat de gemeente elke afwijking van de in artikel 3.2.1, onder f, opgenomen maatvoering voor woonboten beschouwt als het in onevenredige mate aantasten van het karakteristiek van het stadsgezicht en/of als het in onevenredige mate afbreuk doen aan de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied. Deze afwijkingsbevoegdheid is volgens [appellant] alleen opgenomen om het recht op planschade als gevolg van de in artikel 3.2.1, onder f, van de planregels opgenomen maximale maatvoering uit te sluiten.

8.1. Artikel 3.3.2 van de planregels luidt: "Het bevoegd gezag is bevoegd bij omgevingsvergunning af te wijken van het bepaalde in artikel 3.2.1 onder f tot een maximale breedte van 7 meter en een maximale hoogte van 6 meter voor woonboten. Toepassing van de bevoegdheid mag niet tot gevolg hebben dat de karakteristiek van het stadsgezicht in onevenredige mate wordt aangetast en/of aan de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied in onevenredige mate afbreuk wordt gedaan."

8.2. Artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) luidt:

"1. Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels:

[]

c. bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels;

[]"

Artikel 6.1 luidt:

"1. Burgemeester en wethouders kennen degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

2. Een oorzaak als bedoeld in het eerste lid is:

a. een bepaling van het bestemmingsplan, beheersverordening of inpassingsplan, niet zijnde een bepaling als bedoeld in artikel 3.3, artikel 3.6, eerste lid, of artikel 3.38, derde of vierde lid;

[]

6. Schade als gevolg van een bepaling als bedoeld in artikel 3.3 of artikel 3.6, eerste lid, onder c, of artikel 3.38, derde of vierde lid, wordt eerst vastgesteld op grond van een krachtens die bepalingen genomen besluit."

8.3. In artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro is geregeld dat in een bestemmingsplan kan worden bepaald dat met inachtneming van de in het plan te geven regels bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels. Met deze bepaling kan de bevoegdheid worden toegekend op ondergeschikte onderdelen van het plan af te wijken. Afwijkingsbevoegdheden dienen voldoende objectief begrensd te zijn.

8.4. De Afdeling is van oordeel dat de in de afwijkingsbevoegdheid opgenomen begrenzing door het gebruik van de termen "karakteristiek stadsgezicht", "onevenredige mate van aantasting" en "onevenredige mate van afbreuk" aan het bevoegd gezag enige ruimte geeft te beoordelen wanneer het stadsgezicht in onevenredige mate wordt aangetast, respectievelijk afbreuk wordt gedaan aan de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied. Dit brengt echter niet met zich dat de afwijkingsbevoegdheid alleen al daarom onvoldoende objectief is begrensd.

Voor zover [appellant] heeft aangevoerd dat in artikel 3.3.2 van de planregels een schijnmogelijkheid tot afwijking is opgenomen, overweegt de Afdeling dat de raad op zitting heeft toegelicht dat het zeker niet is uitgesloten dat gebruik kan worden gemaakt van deze afwijkingsbevoegdheid en dat hij met het opnemen van deze bevoegdheid juist flexibiliteit heeft willen bieden. De Afdeling ziet geen aanleiding hieraan te twijfelen.

Voor zover [appellant] betoogt dat de in artikel 3.3.2 van de planregels opgenomen afwijkingsbevoegdheid alleen is opgenomen om het recht op planschade uit te sluiten, overweegt de Afdeling dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6.1, zesde lid, van de Wro (Kamerstukken II, 2011/12, 33 135, nr. 3) valt af te leiden dat met dat artikellid duidelijk wordt gemaakt dat schade als gevolg van een bepaling die slechts een bevoegdheid geeft tot een nader besluit, pas bepaald wordt nadat een besluit, gebruik makend van die bevoegdheid, is genomen. Regels in een bestemmingsplan waarbij is aangegeven dat daarvan bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken leiden dus pas tot planschade nadat een beslissing is genomen over het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van dat bestemmingsplan. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 29 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2166, moet het zesde lid van artikel 6.1 van de Wro in het licht van de toelichting op deze bepaling dan ook zo worden begrepen dat het bestuursorgaan dat beslist op een verzoek om een tegemoetkoming in planschade, van degene die daarom verzoekt kan verlangen dat deze zijn schade beperkt door een aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen. Dit betekent dat, anders dan [appellant] veronderstelt, niet is uitgesloten dat artikel 3.2.1, onder f, van de planregels waarin de maximale maatvoering voor onder meer woonarken is opgenomen tot planschade zou kunnen leiden.

Het betoog faalt.

9. In wat [appellant] voor het overige heeft aangevoerd ziet de Afdeling ook geen aanleiding 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.

Voor zover [appellant] erop heeft gewezen dat hij in overleg met de gemeente op 2 juni 2021 een conceptaanvraag heeft ingediend waarover de afdeling Ruimte en Duurzaamheid negatief heeft geadviseerd en dat daarbij, anders dan bij de beantwoording van de zienswijzen van [appellant] is aangekondigd, geen maatwerk is geleverd, overweegt de Afdeling dat in deze procedure uitsluitend het besluit tot vaststelling van het plan wordt beoordeeld. Bezwaren van [appellant] die betrekking hebben op het besluit van het college van 2 juli 2021 waarbij het college geweigerd heeft om de door [appellant] aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen, kunnen verder aan de orde worden gesteld in een eventuele procedure over dat besluit.

Conclusie

10. Het beroep is ongegrond.

11. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. W. den Ouden en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J.G. Driessen, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 9 februari 2022

634-974