

## Uitspraak 201410296/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 12 augustus 2015

Tegen: de raad van de gemeente Losser

Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Overijssel

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:2598

201410296/1/R1.

Datum uitspraak: 12 augustus 2015

### AFDELING

### BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellant A] en [appellante B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), beiden wonend te De Lutte, gemeente Losser,

en

de raad van de gemeente Losser,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 21 oktober 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Bestemmingsplan buitengebied, partiële herziening Hengelmansweg 4 De Lutte" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 juni 2015, waar [appellant], bijgestaan door mr. A.P. Voorham, werkzaam bij Stichting Univé Rechtshulp, en de raad, vertegenwoordigd door H.J.H. Sieverink en J.H.L. Snippert, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende] als partij gehoord.

### Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. Ter zitting heeft [appellant] zijn beroepsgronden dat het plan niet voorziet in een behoefte en dat de economische uitvoerbaarheid van het plan niet vaststaat, ingetrokken.

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. Het plan voorziet in de realisatie van een kleinschalig zorgcentrum op het karakteristieke agrarische erf aan de Hengelmansweg 4 in De Lutte, de zogenoemde 'Erve 't Hengelman'. Daarnaast wordt beoogd ten oosten van het zorgcentrum een nieuwe weg aan te leggen voor landbouwverkeer.

5. [appellant] betoogt dat zijn woon- en leefklimaat onevenredig wordt aangetast door het voorgenomen zorgcentrum en de bijbehorende functies. Hij voert hiertoe aan dat de woonomgeving veel drukker zal worden. Ook zal het uitzicht veranderen doordat de uitstraling van een zorgcentrum anders is dan dat van een agrarisch bedrijf. Verder vreest hij voor een aantasting van zijn privacy, voor lichthinder door koplampen en voor waardevermindering van zijn woning en perceel.

[appellant] vreest tevens voor de komst van andere doelgroepen en meer overlast voor de omgeving in de toekomst, bijvoorbeeld wanneer het contract met de huidige zorgverlener eindigt.

5.1. Aan de gronden waarop het zorgcentrum is voorzien is in het plan de bestemming "Maatschappelijk" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels, zijn deze gronden bestemd voor:

a. een zorgcentrum, al dan niet in combinatie met ondersteunende ruimten en diensten;

met daarbij behorende:

b. gebouwen, waaronder overkappingen;

c. overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde;

d. kleinschalige horeca;

e. terrassen ten behoeve van de toegestane kleinschalige horeca;

f. extensieve dagrecreatie;

g. speelvoorzieningen;

h. tuinen, erven en terreinen;

i. nutsvoorzieningen;

j. groenvoorzieningen;

k. waterhuishoudkundige voorzieningen;

l. wegen, paden en parkeervoorzieningen.

Ingevolge lid 4.4.1, onder a, wordt onder strijdig gebruik met deze bestemming begrepen het gebruik dat afwijkt van de bestemmingsomschrijving, waaronder in ieder geval wordt begrepen het gebruik van de gronden en bouwwerken voor dak- of thuislozen, asielopvang, verslaafdenzorg en/of penitentiaire zorg of resocialisatie van (ex)gedetineerden.

Ingevolge lid 4.4.3, onder a, wordt tot een met de bestemming strijdig gebruik in elk geval gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van gronden en bouwwerken overeenkomstig de in lid 4.1 opgenomen bestemmingsomschrijving zonder de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen conform het in Bijlage 1 opgenomen Landschapsplan, teneinde te komen tot een goede landschappelijke inpassing.

Ingevolge dit lid, onder b, mogen gronden en bouwwerken overeenkomstig de in lid 4.1 opgenomen bestemmingsomschrijving in afwijking van het bepaalde onder a worden gebruikt, uitsluitend indien en voor zover binnen een termijn van 24 maanden na het onherroepelijk worden van dit bestemmingsplan uitvoering wordt gegeven aan de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen conform het in Bijlage 1 opgenomen Landschapsplan, teneinde te komen tot een goede landschappelijke inpassing.

5.2. De afstand tussen de woning van [appellant] en het plandeel waarop het zorgcentrum zal worden gerealiseerd bedraagt ten minste 100 m. Hiertussen bevinden zich bosschages waaraan de bestemming "Natuur - Natuur en bos" is toegekend. De afstand tussen de woning van [appellant] en het plangebied bedraagt ongeveer 36 m.

Niet in geschil is dat de realisatie van een zorgcentrum en aanverwante functies zal leiden tot een andere uitstraling van het voormalige agrarische perceel en meer passerend verkeer tot gevolg zal hebben. De raad heeft zich echter naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet aannemelijk is dat deze verandering zodanig is dat deze leidt tot een onevenredige aantasting van het uitzicht van [appellant] en onevenredige verkeershinder, mede gelet op de afstand, de tussenliggende bosschages en de aard en omvang van de toegestane functies.

Voorts is evenmin in geschil dat met betrekking tot privacy eveneens sprake zal zijn van een verandering ten opzichte van de bestaande situatie. Mede gelet op de afstand tussen de woning van [appellant] en het plangebied heeft de raad zich echter in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet aannemelijk is dat sprake zal zijn van een onevenredige aantasting van privacy. De Afdeling betreft hierbij tevens dat de raad heeft toegelicht dat het om een relatief kleinschalige zorgvoorziening gaat en dat de bebouwing landschappelijk zal worden ingepast. Deze landschappelijke inpassing is met artikel 4, lid 4.4.3, onder a en b, van de planregels gewaarborgd. Ook de toename van lichthinder zal naar verwachting beperkt zijn, gelet op de kleinschaligheid van het voorziene zorgcentrum. Het betoog faalt.

5.3. Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de woning en het perceel van [appellant] betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Het betoog faalt.

5.4. De Afdeling overweegt voorts dat in artikel 4, lid 4.4.1, onder a, van de planregels is vastgelegd voor welke doelgroepen de gronden niet mogen worden gebruikt. Gelet hierop bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor de vrees van [appellant] dat dergelijke doelgroepen zullen worden gehuisvest. Dit betoog faalt.

6. [appellant] betoogt voorts dat de bereikbaarheid van het zorgcentrum voor hulpdiensten niet is verzekerd. Hij voert hiertoe aan dat de Hengelerheurneweg gedurende een groot deel van het jaar dagelijks wordt gebruikt voor het laten oversteken van koeien van de weidegrond naar de stallen. Tijdens deze oversteek is de weg afgesloten voor verkeer.

6.1. De raad heeft toegelicht dat de oversteek van de koeien naar de weidegrond uitsluitend plaatsvindt tussen mei en oktober, gedurende gemiddeld veertien dagen per maand, en dat dit tweemaal per dag een periode van vijf minuten betreft. Volgens de raad zal in de nieuwe situatie, bij het functioneren van het zorgcentrum, steeds iemand aanwezig zijn om in geval van nood de oversteekplaats vrij te maken. Gelet op het voorgaande geeft hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de bereikbaarheid van het zorgcentrum voor hulpdiensten voldoende is verzekerd. Het betoog faalt.

7. [appellant] betoogt verder dat de verkeersafwikkeling op het terrein onveilig is. Hij voert in dit kader aan dat maar één ontsluitingsweg is voorzien en dat geen sprake is van een autoluw terrein, zoals in de plantoelichting wordt aangegeven. Ook vreest hij dat de verkeersafwikkeling op de Hengelerheurneweg zal leiden tot verkeersonveilige situaties, aangezien niet duidelijk is hoe in de verkeersafwikkeling zal worden voorzien en waar passeerhavens worden aangelegd.

7.1. De raad stelt dat op basis van de CROW-uitgave 'Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie' een berekening is gemaakt van het aantal extra verkeersbewegingen als gevolg van het plan. Uitgaande van de functie 'aanleunwoning en serviceflat', die volgens de raad vergelijkbaar is met het beoogde zorgcentrum, komt dat neer op 150 extra verkeersbewegingen. In de plantoelichting is echter vermeld dat de doelgroep van het beoogde zorgcentrum wezenlijk anders is dan de doelgroep voor 'aanleunwoning en serviceflat', aangezien de doelgroep voor het zorgcentrum over het algemeen niet beschikt over een auto. Het aantal verkeersbewegingen voor het beoogde zorgcentrum zal derhalve vooral bestaan uit bezoekers, personeel en incidenteel aan- en afrijdende taxi's of busjes voor cliënten, waardoor dit aantal naar verwachting aanzienlijk lager zal zijn dan 150. Dit aantal is daarom een onrealistisch scenario dat uitsluitend is gehanteerd om aan te tonen dat het project niet in betekenende mate bijdraagt aan een verslechtering van de luchtkwaliteit, aldus de raad.

7.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan een relatief beperkt aantal extra verkeersbewegingen met zich brengt. De enkele stelling van [appellant] dat het terrein van het toekomstige zorgcentrum maar één ontsluitingsweg kent, maakt niet dat sprake is van een verkeersonveilige situatie. De Afdeling acht hierbij van belang dat beoogd wordt om passeerhavens aan te leggen. Voorts is niet gebleken dat de afwikkeling van het verkeer in de huidige situatie reeds leidt tot verkeersonveilige situaties. Het betoog faalt.

8. Voor zover [appellant] betoogt dat het plan zal leiden tot een aantasting van de aanwezige natuurwaarden en dat niet blijkt dat onderzoek is gedaan naar gevolgen voor de aanwezige natuurwaarden, overweegt de Afdeling dat dit niet nader onderbouwde betoog geen aanleiding geeft voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan niet leidt tot een onevenredige aantasting van de aanwezige natuurwaarden. Het betoog faalt.

9. [appellant] richt zich tegen het plandeel met de bestemming "Natuur - Natuur en bos". Hij voert aan dat beoogd wordt om hier een weg voor landbouwverkeer te realiseren, maar volgens hem staat de bestemming deze weg niet toe. [appellant] voert hiertoe onder meer aan dat in de nota zienswijzen, die de raad heeft vastgesteld, ten onrechte staat dat wegen onder de functie 'overige infrastructurele voorzieningen' vallen.

9.1. Aan de gronden waarop de weg voor landbouwverkeer is voorzien, is de bestemming "Natuur - Natuur en bos" toegekend.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, van de planregels zijn de gronden met deze bestemming bestemd voor:

- a. natuur;
  - b. bestaande bossen en bosbouw;
  - c. het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de cultureelhistorische, natuurlijke en landschappelijke waarden;
  - d. cultuurgrond, waarbij het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke waarden, zoals houtwallen, houtsingels en bosschages, worden nagestreefd;
  - e. ter plaatse van de aanduiding "parkeerterrein" tevens parkeervoorzieningen;
- met daaraan ondergeschikt:
- f. extensieve dagrecreatie;

g. bijenkasten;

met daarbij behorende:

h. gebouwen ten behoeve van het beheer en onderhoud van bos- en natuurgebieden;

i. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;

j. voet- en fietspaden, alsmede overige infrastructurele voorzieningen;

k. nutsvoorzieningen;

l. waterhuishoudkundige voorzieningen, waaronder waterberging;

m. sloten, beken, poelen en daarmee gelijk te stellen water.

9.2. Uit de door de raad vastgestelde nota zienswijzen blijkt dat de raad voornemens is om binnen de bestemming "Natuur - Natuur en bos" een weg voor landbouwverkeer aan te leggen. Vast staat dat de aanleg van (landbouw)wegen binnen deze bestemming niet expliciet is toegelaten in het plan. Gelet op de aard van een natuurbestemming ziet de Afdeling in dit geval geen aanknopingspunten voor het oordeel dat een weg voor landbouwverkeer kan worden begrepen onder de overige infrastructurele voorzieningen die bij de bestemming horen, zoals de raad stelt. De Afdeling betreft hierbij dat een dergelijke uitleg ook niet binnen de systematiek van het plan past, nu binnen andere bestemmingen, zoals de bestemming "Agrarisch - 2", wel expliciet is voorzien in de functie (landbouw)wegen. Het betoog slaagt.

In hetgeen [appellant] aanvoert ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit en het plan in onderlinge samenhang in zoverre zijn vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid.

9.3. Het voorgaande leidt er voorts toe dat het akoestisch onderzoek dat aan het plan ten grondslag ligt berust op een onjuist uitgangspunt. In dit onderzoek is immers uitgegaan van een nieuw aan te leggen weg voor landbouwverkeer, terwijl het plan hier niet in voorziet. Derhalve heeft de raad zich bij de vaststelling van het plan niet mogen baseren op de resultaten van het akoestisch onderzoek. Het betoog slaagt.

In hetgeen [appellant] aanvoert ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre is vastgesteld in strijd met de zorgvuldigheid.

9.4. Gelet op het voorgaande hoeven de overige bezwaren van [appellant] met betrekking tot de aanleg van de voornoemde weg niet meer besproken te worden.

10. Tot slot betoogt [appellant] dat niet blijkt dat het plan financieel uitvoerbaar is.

10.1. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel tien jaar.

De raad heeft toegelicht dat in het verleden een exploitatieberekening is gemaakt die uitmondde in een haalbaar scenario. Verder is in opdracht van Zorggroep Manna een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd waaruit blijkt dat bij een bezettingsgraad van 66,6% sprake is van een break-evenpoint. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan binnen de planperiode financieel uitvoerbaar is. Het betoog faalt.

Bestuurlijke lus

11. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen binnen zestien weken na verzending van deze uitspraak de in 9.2 en 9.3 genoemde gebreken te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van deze overwegingen het besluit nader te motiveren met een akoestisch onderzoek, waaruit blijkt dat de thans voorziene ontwikkelingen niet op akoestische bezwaren stuiten, dan wel het besluit te wijzigen in die zin dat de realisatie van de beoogde weg voor landbouwverkeer planologisch mogelijk wordt gemaakt. In dat geval dient de raad de ligging van die weg op de verbeelding aan te geven en het besluit te motiveren met een akoestisch onderzoek, waarin van deze ligging van de weg voor landbouwverkeer is uitgegaan. Tevens dient de raad alsdan, indien de weg in de ecologische hoofdstructuur (hierna: EHS) is voorzien, te motiveren dat deze ligging niet in strijd is met het beschermingsregime van de EHS. De raad dient de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst van de uitvoering van de voormelde opdracht mede te delen en een eventuele wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Indien de raad het besluit wijzigt behoeft afdeling 3.4 van de Awb niet te worden toegepast.

12. De Afdeling ziet voorts aanleiding om met toepassing van artikel 8:80b, derde lid, van de Awb de hierna vermelde voorlopige voorziening te treffen, teneinde onomkeerbare gevolgen te voorkomen.

13. In de einduitspraak zal beslist worden over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. draagt de raad van de gemeente Losser op om binnen zestien weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

1. met inachtneming van overweging 11. de daarin omschreven gebreken te herstellen;
2. de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en een eventuele wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

II. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van de raad van de gemeente Losser van 21 oktober 2014 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bestemmingsplan buitengebied, partiële herziening Hengelmansweg 4 De Lutte", tot het moment waarop de Afdeling einduitspraak doet dan wel het besluit van 21 oktober 2014 anderszins onherroepelijk wordt.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Van Loo  
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 augustus 2015

418-667.