

## Uitspraak 201306526/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 12 maart 2014

Tegen: de raad van de gemeente Losser

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Overijssel

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2014:859**

201306526/1/R1.

Datum uitspraak: 12 maart 2014

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te Losser,

en

de raad van de gemeente Losser,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 23 april 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Losser dorp, partiële herziening [locatie 1]" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 januari 2014, waar [appellant] en anderen, in de persoon van [appellant], bijgestaan door mr. J. Schoneveld, werkzaam bij DAS Rechtsbijstand, en de raad, vertegenwoordigd door H.T.M. Schutte, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. 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.

2. Het plan is vastgesteld op verzoek van de eigenaar van het perceel [locatie 1] in Losser en voorziet in een tweede woning in het zuidelijke deel van dat perceel en in een ontsluitingsweg vanaf de Braakstraat naar deze woning. De bestaande woning op het perceel ligt in het noorden, aan de Braakstraat. [appellant] en anderen

zijn bewoners van woningen op de percelen [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4]. Deze percelen zijn gesitueerd direct ten westen van het zuidelijke gedeelte van het perceel [locatie 1], in de nabijheid van de voorziene tweede woning.

3. Voor zover [appellant] en anderen betogen dat de raad bij het vaststellen van het plan onvoldoende rekening heeft gehouden met hun inspraakreactie, althans dat de inspraakreactie niet op een deugdelijke wijze is beantwoord, overweegt de Afdeling dat het bieden van inspraak geen deel uitmaakt van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure. Het schenden van een inspraakverplichting heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan.

4. [appellant] en anderen betogen dat zij ten onrechte niet in de gelegenheid zijn gesteld om te reageren op een door een externe deskundige uitgebracht advies, bedoeld als nadere onderbouwing van het bestreden besluit, over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een tweede woning op het perceel [locatie 1] (hierna: de ruimtelijke onderbouwing). Zij voeren hiertoe aan dat de ruimtelijke onderbouwing is uitgebracht op initiatief en in opdracht van de raad voorafgaande aan de raadsvergadering waarin het plan is vastgesteld.

4.1. Het ontwerp van het bestemmingsplan, dat voorbereid is door het college van burgemeester en wethouders, heeft voor een ieder ter inzage gelegen vanaf 5 september 2012 tot en met 16 oktober 2012. Mede naar aanleiding van de door [appellant] en anderen naar voren gebrachte zienswijzen heeft het college van burgemeester en wethouders besloten de raad voor te stellen "de zienswijzen over te nemen" en het plan niet vast te stellen. Een daartoe strekkend raadsvoorstel is geagendeerd voor de raadsvergadering van 19 maart 2013. De raad heeft in deze vergadering besloten het raadsvoorstel niet over te nemen. De raad heeft het college opgedragen een nieuw raadsvoorstel voor te bereiden, strekkende tot vaststelling van het bestemmingsplan. Vervolgens heeft de raad opdracht verleend voor de ruimtelijke onderbouwing. Het college heeft deze ruimtelijke onderbouwing doorgeleid naar de raad, met als voorstel om overeenkomstig de ruimtelijke onderbouwing omtrent de vaststelling van het plan te besluiten. Dit raadsvoorstel, inclusief de ruimtelijke onderbouwing, is geagendeerd voor de raadsvergadering van 23 april 2013. De raad heeft het raadsvoorstel vervolgens overgenomen en het plan aldus vastgesteld.

[appellant] en anderen zijn niet op de hoogte gesteld van het bestaan van de ruimtelijke onderbouwing.

4.2. Onder verwijzing naar de uitspraak van 9 november 2011 in zaak nr. 201002780/1/R1 overweegt de Afdeling dat uit de Wet ruimtelijke ordening noch enige andere wettelijke bepaling volgt dat de raad gehouden is indieners van zienswijzen door toezending dan wel terinzagelegging in kennis te stellen van stukken met betrekking tot het plan die na de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan aan hem bekend worden. Onder omstandigheden kan echter uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding van het plan aanleiding bestaan betrokkenen in kennis te stellen van dergelijke nadere stukken en aan hen gelegenheid te bieden daarop te reageren.

4.3. De ruimtelijke onderbouwing bevat de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een tweede woning op het perceel [locatie 1]. De raad heeft deze beoordeling en de in het kader daarvan verrichte afweging van belangen, overgenomen en ten grondslag gelegd aan zijn besluit van 23 april 2013. De ruimtelijke onderbouwing is integraal overgenomen in paragraaf 9.3 van de plantoelichting. De toelichting bij het ontwerpbestemmingsplan bevat, anders dan de toelichting bij het vastgestelde plan, geen expliciete beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een tweede woning op het perceel [locatie 1]. De ruimtelijke onderbouwing is derhalve dragend voor de motivering van het bestreden besluit. De raad heeft in dit geval niet kunnen volstaan met het enkel, ongeveer twee weken voorafgaande aan de raadsvergadering van 23 april 2013, bijvoegen van de ruimtelijke onderbouwing bij de stukken van het geagendeerde raadsvoorstel. Gelet op het voorgaande, waaronder begrepen het in 4.1 weergegeven verloop van de procedure, lag het naar het oordeel van de Afdeling in de rede de ruimtelijke onderbouwing aan betrokkenen toe te zenden en hen in de gelegenheid te stellen hierop te reageren.

De conclusie is dat het plan is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

5. [appellant] en anderen betogen dat het plan in strijd is met de beleidsnotitie "Inbreiding en mantelzorg", vastgesteld door de raad op 14 december 2010. Een tweede woning in het zuidelijke deel van het perceel [locatie 1] doet afbreuk aan de ruimtelijke structuur van de omgeving. Het verzoek om een tweede woning op

het perceel [locatie 1] betreft geen bijzonder geval, zodat een afwijking van het beleid niet gerechtvaardigd is, aldus [appellant] en anderen.

5.1. Volgens de raad is het plan vastgesteld in strijd met de beleidsnotitie "Inbreiding en mantelzorg". In dit specifieke geval kan echter van het beleid worden afgeweken, gelet op de omstandigheid dat het perceel [locatie 1] een diepte (noord-zuid) heeft van ongeveer 100 m, hetgeen uitzonderlijk is, aldus de raad.

5.2. Ter zitting is vast komen te staan dat de beleidsnotitie "Inbreiding en mantelzorg" ziet op twee onderwerpen en dat in het geval van de [locatie 1] de raad het verzoek om een tweede woning op het perceel alleen getoetst heeft aan de voorwaarden voor inbreiding.

5.3. In de beleidsnotitie "Inbreiding en mantelzorg" wordt ten aanzien van het onderwerp "Inbreiding" onderscheid gemaakt tussen "kleinere" en "grotere" inbreidingslocaties. Bij de bouw van minder dan vier woningen wordt gesproken van een kleinere inbreidingslocatie. Hiervoor gelden de volgende uitgangspunten:

[...];  
2. de inbreiding moet passen in de stedenbouwkundige opzet en de ruimtelijke structuur van de omgeving;

[...];

3f. een voorgevelrooilijn (voortuin) wordt aangehouden van ten minste 5 m;

3g. een bouwstrookdiepte van ten minste 12 m is mogelijk;

3h. er resteert een achtertuin van ten minste 8 m;

[...].

5.4. Tussen partijen is niet in geschil dat het bestreden besluit in strijd is met de door de raad vastgestelde beleidsnotitie "Inbreiding en mantelzorg", voor zover het betreft de voorwaarde dat een inbreiding moet passen in de stedenbouwkundige opzet en ruimtelijke structuur van de omgeving. De Afdeling overweegt dat de beleidsnotitie "Inbreiding en mantelzorg", nu daarin algemene regels zijn opgenomen over de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn bevoegdheid om planologische medewerking te verlenen aan verzoeken om inbreiding, het karakter draagt van beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Op grond van artikel 4:84 van de Awb handelt het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Onder bijzondere omstandigheden in de zin van voornoemde bepaling wordt verstaan omstandigheden die niet reeds in de beleidsregel zijn verdisconteerd. Anders dan de raad is de Afdeling van oordeel dat de uitzonderlijke diepte van het perceel [locatie 1] niet kan worden aangemerkt als een bijzondere omstandigheid in de zin van artikel 4:84 van de Awb. De Afdeling wijst in dit verband op voorwaarden 3f, 3g en 3h als vastgelegd in de beleidsnotitie "Inbreiding en mantelzorg", waaruit volgt dat de diepte van een perceel een omstandigheid is waar de raad rekening mee heeft gehouden bij het vaststellen van de beleidsregel. Indien de raad van mening is dat op percelen met een uitzonderlijke diepte toepassing van de beleidsregel leidt tot ongewenste gevolgen, kan hij niet met toepassing van artikel 4:84 van de Awb van de beleidsregel afwijken, maar zal hij de beleidsregel moeten wijzigen.

Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 4:84 van de Awb.

6. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

7. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.

8. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Hierbij is in aanmerking genomen dat geen recht bestaat op de vergoeding van proceskosten van alle individuele appellanten, nu het om één beroep gaat. Wat betreft de gevorderde verletkosten geldt dat een forfaitair aantal van zes uur voor vergoeding in aanmerking komt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Losser van 23 april 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan

"Losser dorp, partiële herziening [locatie 1]";

III. veroordeelt de raad van de gemeente Losser tot vergoeding van bij [appellant] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.120,48 (zegge: elfhonderdtwintig euro en achtenveertig cent), waarvan € 974,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Losser aan [appellant] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en drs. W.J. Deetman en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, ambtenaar van staat.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Zwemstra  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 maart 2014

91-739.