

Uitspraak 201508446/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 15 juni 2016

Tegen: de raad van de gemeente Losser

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Overijssel

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:1666**

201508446/1/R1.

Datum uitspraak: 15 juni 2016

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], [appellant C] en [appellant D] (hierna: [appellant] en anderen), allen wonend te De Lutte, gemeente Losser,

en

de raad van de gemeente Losser,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 8 september 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Luttermolenveld, 1e partiële herziening" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 april 2016, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door mr. M. Nijkamp, advocaat te Enschede, en de raad, vertegenwoordigd door mr. G.J.M. Bolscher en H.J.H. Sieverink, beiden 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 heeft betrekking op zestien verspreid liggende percelen in het voormalige recreatiepark Luttermolenveld in de kern De Lutte. Het plan voorziet in de bestemming "Wonen" voor deze percelen.

3. [appellant] en anderen zijn de eigenaren van drie andere recreatiewoningen in het voormalige recreatiepark Luttermolenveld. Het betreft de percelen [locatie 1] van [appellant], [locatie 2] van [appellant D] en [locatie 3] van [appellant C]. Niet in geschil is dat de recreatiewoningen permanent worden bewoond. Volgens de zienswijzennota heeft het college van burgemeester en wethouders besloten daartegen niet handhavend op te treden. [appellant] en anderen beogen met hun beroep te bereiken dat ook aan hun percelen de bestemming "Wonen" wordt toegekend.

4. Bij besluit van 26 februari 2008 heeft de raad het bestemmingsplan "Luttermolenveld" vastgesteld. Met het bestemmingsplan "Luttermolenveld" werd beoogd het recreatiepark om te vormen tot woonwijk. In verband hiermee werd aan de meeste percelen de bestemming "Woondoeleinden" toegekend. Bij uitspraak van 27 januari 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BL0728](#), heeft de Afdeling het besluit van het college van gedeputeerde staten van Overijssel van 14 oktober 2008 vernietigd, voor zover het betreft de goedkeuring van de plandelen met de bestemming "Recreatiewoning" van het bestemmingsplan "Luttermolenveld" voor 18 met name genoemde percelen - onder meer de percelen [locatie 1] en [locatie 3] van respectievelijk [appellant] en [appellant C] - en zelf voorzien goedkeuring aan de desbetreffende plandelen onthouden.

Bij uitspraak van 20 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3112](#), heeft de Afdeling het besluit van de raad van 17 september 2013 waarbij de afwijzing van de aanvragen om een bestemmingsplan met de bestemming "Wonen" vast te stellen voor 15 percelen in het voormalige recreatiepark Luttermolenveld is gehandhaafd, vernietigd. De Afdeling heeft de raad opgedragen met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit te nemen. In de uitspraak overwoog de Afdeling: "De raad baseert zijn standpunt om thans geen woonbestemming toe te kennen alleen op de Woonvisie. De Woonvisie brengt weliswaar met zich dat het woningbouwprogramma naar beneden moet worden bijgesteld, maar daaruit volgt niet dat voor de invulling van het maximale aantal mogelijke extra woningen voorrang dient te worden gegeven aan bebouwing van andere locaties, zodanig dat de 15 recreatiewoningen niet als burgerwoningen kunnen worden bestemd. Onder deze omstandigheden heeft de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de desbetreffende recreatiewoningen niet voor een woonbestemming in aanmerking komen." Deze uitspraak had geen betrekking op één van de percelen van [appellant] en anderen.

5. De raad heeft met het bestreden besluit beoogd de uitspraak van 20 augustus 2014 in acht te nemen. De raad is van mening dat [appellant] en anderen in deze procedure niet kunnen opkomen tegen het niet opnemen van hun percelen in het bestemmingsplan. In dit verband acht de raad van belang dat [appellant] en anderen niet zijn opgenomen in het op 23 mei 2012 gedateerde verzoek om de bestemming "Wonen" aan hun percelen toe te kennen, dat [appellant] en anderen geen duidelijk verzoek voor het toekennen van de bestemming "Wonen" hebben gedaan en dat er geen onlosmakelijk verband is tussen de bestemming voor hun percelen en de in dit plan opgenomen percelen.

5.1. Niet in geschil is dat [appellant] en anderen niet worden genoemd in het verzoek van 23 mei 2012 van de eigenaren van de percelen waarop het plan ziet. [appellant] en anderen hebben bij brieven van 2 april 2015 ieder afzonderlijk een zienswijze ingebracht tegen het ontwerp-bestemmingsplan. In de zienswijzennota heeft de raad overwogen dat deze zienswijzen feitelijk een verzoek om toekenning van de bestemming "Wonen" voor de percelen van [appellant] en anderen inhouden. Mede gelet hierop ziet de Afdeling geen grond om ervan uit te gaan dat [appellant] en anderen geen duidelijk verzoek hebben ingediend om hun percelen alsnog op te nemen in het plan.

De raad heeft in de zienswijzennota de percelen van [appellant] en anderen en de in het plan opgenomen percelen in samenhang inhoudelijk beoordeeld, maar heeft de percelen van [appellant] en anderen niet opgenomen in het plan vanwege de ruimte in het woningbouwprogramma voor de omzetting van recreatiewoningen in reguliere woningen. Nu de raad de percelen van [appellant] en anderen en de in het plan opgenomen percelen in samenhang heeft beoordeeld, komt de Afdeling niet toe aan de beoordeling van het verweer van de raad dat er geen verband is tussen de percelen van [appellant] en anderen en de in dit plan opgenomen percelen.

6. [appellant] en anderen betogen dat ook aan hun percelen de bestemming "Wonen" moet worden toegekend. Zij hebben erop gewezen dat permanente bewoning van hun percelen thans wordt gedoogd en dat de raad het Luttermolenveld wil omvormen van een recreatiepark tot een woonwijk. [appellant] en anderen zijn van mening dat uit de Woonvisie en de daarbij behorende uitvoeringsmodule niet volgt dat bij het bestemmen van extra woningen voorrang dient te worden gegeven aan andere locaties. Voorts hebben zij betoogd dat de raad kan afwijken van de uitvoeringsmodule. Daarbij hebben zij er onder meer op gewezen dat de gemeente

voor de locatie [naam] met de familie [naam] afspraken heeft gemaakt over de ontwikkeling van 12 woningen en de herbestemming van een bedrijfspand aan de Dorpstraat in De Lutte, terwijl de uitvoeringsmodule 6 woningen aangeeft.

6.1. De raad betoogt dat de uitspraak van 20 augustus 2014 geen betrekking heeft op de percelen van [appellant] en anderen, zodat er in zoverre geen verplichting was om hun percelen dezelfde bestemming te geven als de in het plan bestemde percelen. De raad stelt zich op het standpunt dat op grond van deze uitspraak gehoudbestemming bestond om voor de percelen van appellanten die in deze procedure waren opgekomen alsnog in een woonbestemming te voorzien, met een onvermijdelijke inbreuk op het woningbouwprogramma als gevolg. Nu naar opvatting van de raad een dergelijke gehoudbestemming ten aanzien van [appellant] en anderen ontbreekt, staat een verdergaande inbreuk op het woningbouwprogramma in de weg aan het toekennen van de verlangde woonbestemming.

Voorts heeft de raad wat betreft de locatie [naam] zich op het standpunt gesteld dat de ontwikkeling van 12 in plaats van 6 woningen op deze locatie intrekking vereist van woningbouwcapaciteit elders waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden.

De raad stelt zich verder op het standpunt dat de herbestemming van meer woningen zich niet verdraagt met keuzes die in de Woonvisie en de uitvoeringsmodule zijn gemaakt. In de uitvoeringsmodule is vastgelegd dat er planologische ruimte is gereserveerd voor de omzetting van 15 recreatiewoningen in reguliere woningen na 2020. In de uitvoeringsmodule zijn deze gereserveerde woningen als zogenoemde freeriders aangeduid. Hiermee worden bedoeld woningen waarvan met de eigenaren geen overeenstemming is bereikt over een bijdrage in de kosten van de wijziging van het recreatiepark in een gewone woonwijk. De raad heeft om gevolg te geven aan de uitspraak van 20 augustus 2014 ten behoeve van het voor freeriders gereserveerde aantal woningen aan de percelen in het plan de bestemming "Wonen" toegekend.

6.2. De Afdeling overweegt dat de raad zijn bezwaren tegen de bestemming "Wonen" voor de in geding zijnde recreatiewoningen alleen baseert op de Woonvisie en de uitvoeringsmodule. Voor zover het in de uitvoeringsmodule opgenomen woningbouwprogramma het toelaat, zijn er geen ruimtelijke bezwaren tegen de bestemming "Wonen" voor recreatiewoningen op het Luttermolenveld.

Wat betreft de ontwikkeling van de locatie [naam] ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd, geen aanleiding om ervan uit te gaan dat besluitvorming over de bouw van meer woningen dan is aangegeven in de uitvoeringsmodule heeft plaatsgevonden. In zoverre is geen sprake van afwijking van de Woonvisie en de uitvoeringsmodule, zodat het beroep op het gelijkheidsbeginsel faalt.

De raad heeft echter in afwijking van de Woonvisie en de uitvoeringsmodule en zonder dat dit volgt uit de uitspraak van 20 augustus 2014 in het plan geen 15 maar 16 percelen met een recreatiewoning de bestemming "Wonen" gegeven. De raad heeft deze afwijking van de uitvoeringsmodule alleen ter zitting gemotiveerd door te stellen dat het redelijk is. Daarbij is er rekening mee gehouden dat één van de eigenaren 2 percelen in eigendom heeft. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad daarmee niet deugdelijk gemotiveerd waarom in dat geval afwijking van de uitvoeringsmodule gerechtvaardigd is en in het geval van [appellant] en anderen niet. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat deze keuze voor verruiming ten opzichte van het aantal van 15 percelen afwijkt van de stellingname van de raad dat er geen enkele ruimte bestaat voor een verdergaande afwijking van de uitvoeringsmodule dan voort zou vloeien uit de gehoudbestemming om een woonbestemming toe te kennen ten gevolge van de uitspraak van 20 augustus 2014. Het betoog slaagt.

7. In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover de in rechtsoverweging 3 genoemde percelen van [appellant] en anderen niet in het plan zijn opgenomen, is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond, zodat het besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om met inachtneming van deze uitspraak een besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen.

8. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

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 8 september 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Luttermolenveld, 1e partiële herziening" voor zover de in rechtsoverweging 3 genoemde percelen van [appellant A] en [appellant B], [appellant C] en [appellant D] niet in het plan zijn opgenomen;

III. draagt de raad van de gemeente Losser op om binnen 26 weken na de verzending van de uitspraak met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van de in onderdeel II genoemde percelen;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Losser tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B], [appellant C] en [appellant D] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig euro), geheel 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;

V. gelast dat de raad van de gemeente Losser aan [appellant A] en [appellant B], [appellant C] en [appellant D] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. Melse, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Melse
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 juni 2016

191.