

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:3216

Datum uitspraak

16 juli 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 4 juli 2024 heeft de raad van de gemeente Hulst het bestemmingsplan "Absdaalseweg 19, Zoetevaart 8 Hulst" vastgesteld. [appellant] woont aan de [locatie] in Hulst. Een deel van het plangebied bevindt zich aan de overkant van de Zoetevaart. Lafoma Projectontwikkeling wil op deze locatie woningen bouwen en heeft om dat mogelijk te maken een aanvraag ingediend voor het wijzigen van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan voorziet daarin. Daarnaast voorziet het bestemmingsplan erin om de supermarkt die nu op die locatie is gevestigd, te verplaatsen naar een locatie aan de Absdaalseweg. Die laatste locatie vormt het andere deel van het plangebied. [appellant] maakt zich zorgen over de mogelijkheid dat tegenover zijn woning een gebouw van 15 m hoog mag worden gebouwd. Ook vindt hij dat hij onvoldoende is betrokken bij de besluitvorming. [appellant] maakt zich zorgen over de mogelijkheid dat tegenover zijn woning een gebouw van 15 m hoog mag worden gebouwd. Ook vindt hij dat hij onvoldoende is betrokken bij de besluitvorming.

Volledige tekst

202405370/1/R1.

Datum uitspraak: 16 juli 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend in Hulst,  
appellant,

en

de raad van de gemeente Hulst,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 4 juli 2024 heeft de raad het bestemmingsplan "Absdaalseweg 19, Zoetevaart 8 Hulst" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Lafoma Projectontwikkeling B.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 april 2025, waaraan [appellant], via een videoverbinding heeft deelgenomen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. A.P.C. Kester, advocaat in Rotterdam, en D. Dekker, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Lafoma Projectontwikkeling, vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

#### Overwegingen

##### Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 21 december 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

##### Inleiding

2. [appellant] woont aan de [locatie] in Hulst. Een deel van het plangebied bevindt zich aan de overkant van de Zoetevaart. Lafoma Projectontwikkeling wil op deze locatie woningen bouwen en heeft om dat mogelijk te maken een aanvraag ingediend voor het wijzigen van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan voorziet daarin. Daarnaast voorziet het bestemmingsplan erin om de supermarkt die nu op die locatie is gevestigd, te verplaatsen naar een locatie aan de Absdaalseweg. Die laatste locatie vormt het andere deel van het plangebied.

[appellant] maakt zich zorgen over de mogelijkheid dat tegenover zijn woning een gebouw van 15 m hoog mag worden gebouwd. Ook vindt hij dat hij onvoldoende is betrokken bij de besluitvorming.

##### Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen

of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Is [appellant] voldoende betrokken bij de voorbereiding van het bestemmingsplan?

4. [appellant] betoogt dat hij onvoldoende is betrokken bij de voorbereiding van het bestemmingsplan. Volgens hem heeft de raad ten onrechte geen poging ondernomen om met hem overeenstemming te bereiken over het vastgestelde bestemmingsplan. In dat verband stelt hij geen mogelijkheid te hebben gehad om zich voor te bereiden op zijn gesprek met de raadscommissie Ruimte, omdat de raad de bijlagen bij de concept-zienswijzennota niet op tijd aan hem heeft gestuurd. Daarnaast had het volgens hem voor de hand gelegen een participatieproces als bedoeld in het "Participatiebeleid initiatieven in de fysieke leefomgeving" van de gemeente Hulst (hierna: het participatiebeleid) te volgen.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat [appellant] wel voldoende betrokken is bij de voorbereiding van het bestemmingsplan. Volgens de raad was hij niet verplicht om met [appellant] tot overeenstemming te komen. Verder erkent de raad dat hij de bijlagen bij de concept-zienswijzennota per abuis pas na het gesprek met de raadscommissie Ruimte heeft gestuurd, maar hij benadrukt dat [appellant] daardoor niet is benadeeld. Ook is het participatiebeleid niet van toepassing en was om die reden een participatieproces niet verplicht, aldus de raad.

4.2. De Afdeling is van oordeel dat [appellant] voldoende is betrokken bij de voorbereiding van het bestemmingsplan. Allereerst was de raad niet verplicht om met [appellant] tot overeenstemming te komen. De raad is bevoegd om bestemmingsplannen vast te stellen. Daarvoor is niet vereist dat met belanghebbenden overeenstemming wordt bereikt. De raad heeft het ontwerp van het bestemmingsplan ter inzage gelegd. [appellant] heeft hierover een schriftelijke zienswijze naar voren kunnen brengen en heeft dat ook gedaan.

Vervolgens heeft hij, overeenkomstig artikel 15 van de Verordening op de raadscommissies gemeente Hulst 2023, de mogelijkheid gehad om zijn zienswijze mondeling toe te lichten tijdens zijn gesprek met de raadscommissie Ruimte. Hoewel het de voorkeur had verdiend dat de raad de bijlagen bij de concept-zienswijzennota had toegestuurd, ziet de Afdeling in het achterwege laten daarvan geen grond voor het oordeel dat [appellant] zijn standpunt niet naar behoren heeft kunnen toelichten. Al om die reden ligt hierin geen grond voor het oordeel dat [appellant] onvoldoende bij de besluitvorming is betrokken. Verder was een participatieproces niet vereist. Op 30 december 2022 is het Participatiebeleid initiatieven in de fysieke leefomgeving (hierna: het participatiebeleid) in werking getreden. Dit beleid is ingevoerd vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet. In het beleid staat in welke gevallen die vallen onder de Omgevingswet er een participatieproces nodig is. Aangezien de Omgevingswet niet van toepassing is op deze zaak, is het participatiebeleid evenmin van toepassing. [appellant] heeft dit ter zitting op zichzelf erkend.

Het betoog slaagt niet.

Heeft de raad voldoende gereageerd op de zienswijze van [appellant]?

5. [appellant] betoogt dat de raad onvoldoende heeft gereageerd op zijn zienswijze. De raad heeft het ontwerpplan namelijk verdedigd met de stelling dat herontwikkeling van stedelijk gebied vrijwel onmogelijk is zonder dat anderen daar op een of andere manier last van hebben. Daarmee heeft de raad zichzelf volgens [appellant] een vrijbrief gegeven om een nieuwe ontwikkeling zonder grondige onderbouwing mogelijk te maken. Volgens [appellant] heeft de raad bovendien niet op alle punten uit zijn zienswijze gereageerd.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij afdoende heeft gereageerd op de zienswijze van [appellant].

5.2. Artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Voor een voldoende motivering is het niet nodig dat op elk argument afzonderlijk wordt ingegaan.

[appellant] heeft in zijn zienswijze onder meer aangevoerd dat hij de maximum bouwhoogte te groot vindt en dat hij vreest voor afname van het daglicht, schaduwwerking en beperking van zijn uitzicht. De raad heeft inhoudelijk gereageerd op deze drie punten en daaraan slechts toegevoegd dat herontwikkeling van gebieden in een stedelijke omgeving vrijwel onmogelijk is zonder dat anderen daar op een of andere manier last van hebben. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee voldoende gereageerd op de zienswijze van [appellant] en bestaat geen grond voor het oordeel dat het plan onvoldoende is onderbouwd.

Het betoog slaagt niet.

Publicatie van het m.e.r.-beoordelingsbesluit

6. [appellant] voert aan dat ten onrechte geen mogelijkheid is geboden om bezwaar te maken tegen de beslissing dat in dit geval geen milieueffectrapport behoeft te worden gemaakt (hierna: het m.e.r.-beoordelingsbesluit). [appellant] merkt op dat in de publicatie van 3 juli 2024 van het m.e.r.-beoordelingsbesluit staat dat bezwaren tegen het besluit ingediend kunnen worden in een zienswijze over het ontwerpbesluit. De terinzagelegging van het ontwerpbesluit liep echter tot en met 31 januari 2024, waardoor het niet meer mogelijk was om zienswijzen naar voren te brengen.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het m.e.r.-beoordelingsbesluit niet vatbaar is voor bezwaar.

6.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad terecht geen mogelijkheid heeft geboden tot het maken van afzonderlijk bezwaar tegen het m.e.r.-beoordelingsbesluit. Een m.e.r.-beoordelingsbesluit is een beslissing ter voorbereiding van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan dat op grond van artikel 6:3 van de Awb in een geval als hier aan de orde op zichzelf niet vatbaar is voor bezwaar of beroep. Gronden tegen het m.e.r.-beoordelingsbesluit kunnen naar voren worden gebracht in het kader van een beroep tegen het besluit waarbij het bestemmingsplan is vastgesteld.

Het betoog kan in verband daarmee niet slagen.

Is de trapsgewijze overgang van de bebouwing voldoende geborgd in de planregels?

7. [appellant] betoogt dat de trapsgewijze overgang van de bebouwing onvoldoende is geborgd in de planregels. Hij voert aan dat uit de plantoelichting blijkt dat de raad een trapsgewijze overgang van lage naar hoge bebouwing heeft beoogd, maar dat op grond van artikel 10.3.1 van de planregels van de maximum bouwhoogte kan worden afgeweken. [appellant] wijst erop dat deze planregel de beoogde overgang teniet kan doen.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de trapsgewijze overgang van de bebouwing voldoende geborgd is in het bestemmingsplan. Daarbij merkt de raad op dat de afwijkingsbevoegdheid van artikel 10.3.1 van de planregels aan voorwaarden is gebonden.

7.2. Artikel 10.3.1 van de planregels luidt als volgt:

"Het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in 10.2 ten

behoefte het vergroten van de bouwhoogte tot maximaal 15 meter met inachtneming van de volgende regels:

a. de afwijking past binnen de ruimtelijke en stedenbouwkundige kwaliteiten van de omgeving;

b. er wordt geen onevenredige afbreuk gedaan aan de ingevolge de bestemming gegeven gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken."

7.3. De Afdeling is van oordeel dat de trapsgewijze overgang van de bebouwing zoals de raad die noodzakelijk acht uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening, onvoldoende is geborgd in de planregels. Uit paragraaf 2.1.2 van de plantoelichting volgt dat de bebouwing op het perceel Zoetevaart 8 een trapsgewijze overgang moet kennen van lagere bebouwing in het zuiden van het plangebied naar hogere bebouwing in het noorden van het plangebied. De zuidelijke bebouwing heeft volgens de maatvoering als vermeld op de verbeelding een maximum bouwhoogte van 11 m. De noordelijke bebouwing heeft volgens die maatvoering een maximum bouwhoogte van 15 m. De bebouwing tussen de noordelijke en de zuidelijke bebouwing heeft een maximum bouwhoogte van 12 m. Artikel 10.3.1 van de planregels biedt de mogelijkheid om onder voorwaarden de bouwhoogte van de middelste bebouwing te vergroten tot een maximum bouwhoogte van 15 m. Indien dat gebeurt is er geen sprake meer van een trapsgewijze overgang van de noordelijke naar de zuidelijke bebouwing, terwijl de raad ter zitting heeft toegelicht dat de trapsgewijze overgang noodzakelijk is voor een goede ruimtelijke ordening. De toelichting van de raad dat de afwijkingsbevoegdheid van artikel 10.3.1 van de planregels aan voorwaarden is gebonden doet daaraan niet af. Uit die voorwaarden volgt namelijk niet dwingend dat de trapsgewijze overgang gegarandeerd moet zijn.

Het betoog slaagt.

Zijn de bouwmassa en de bouwhoogte te groot?

8. [appellant] betoogt dat de bouwmassa van de voorziene bebouwing in het meest noordoostelijk gelegen bouwvlak op het perceel Zoetevaart 8 te groot is. Volgens [appellant] is de bebouwing te dicht op de weg en zijn woning aan de overkant van de Zoetevaart voorzien. Bovendien past de bebouwing van maximaal 15 m hoog niet bij de omliggende woningen die lager zijn, aldus [appellant].

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de bouwmassa en -hoogte passend zijn in de omgeving.

8.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad de bouwmassa en -hoogte passend heeft mogen achten in de omgeving. Daarbij is van belang dat het bouwvlak wat oppervlakte en rooilijn betreft aansluit bij het bouwvlak van het bestaande appartementencomplex ten noorden daarvan. Verder bedraagt de maximum bouwhoogte in het meest noordoostelijke bouwvlak van het plangebied 15 m, terwijl de maximum bouwhoogte van het bouwvlak ten noorden daarvan 18 m is en de maximum bouwhoogte van de bebouwing aan de overkant van de Zoetevaart 11 m is. De afstand van het bouwvlak tot de woning van [appellant] is 13 m en tot de rijbaan van de weg ongeveer 4 m. Dat heeft de raad in dit geval voldoende mogen achten, ook gelet op het volume van de voorziene bebouwing.

Het betoog slaagt niet.

Moest de raad een beeldkwaliteitsplan opstellen en in de planregels opnemen?

9. [appellant] betoogt dat de raad ten onrechte geen beeldkwaliteitsplan heeft opgesteld als

onderdeel van het bestemmingsplan. Volgens [appellant] had dit wel moeten, gelet op paragraaf 5.2 van de gemeentelijke Nota Ruimtelijke Kwaliteit. Uit die paragraaf volgt dat de raad het beeldkwaliteitsplan in de planregels had moeten opnemen.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het opstellen van een beeldkwaliteitsplan niet nodig is en een dergelijk plan niet in de planregels opgenomen hoeft te worden.

9.2. In paragraaf 5.2 van de Nota Ruimtelijke Kwaliteit staat dat de Nota geen criteria bevat voor grotere ontwikkelingsprojecten die de bestaande ruimtelijke structuur en karakteristiek doorbreken. Bij dergelijke grotere ontwikkelingsprojecten gaat het volgens de Nota om ontwikkelingen die veelal een nieuw bestemmingsplan nodig hebben, bijvoorbeeld het slopen van een bedrijventerrein om daar woningbouw mogelijk maken. Dan zijn ook nieuwe of aanvullende gebiedscriteria nodig. De gemeente kan in zo'n geval een beeldkwaliteitsplan opstellen, zo staat in de Nota Ruimtelijke Kwaliteit.

9.3. De Afdeling stelt voorop dat het vaststellen van een beeldkwaliteitsplan niet verplicht is op grond van de Wet ruimtelijke ordening. De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling deugdelijk gemotiveerd waarom hij geen beeldkwaliteitsplan heeft vastgesteld. Daarbij is van belang dat het hier voor zover van belang gaat om het perceel Zoetevaart 8. Dat is slechts één perceel waarop slechts één bedrijfspand staat. De herontwikkeling is dus niet zodanig groot dat de bestaande ruimtelijke structuur en karakteristiek worden doorbroken. Bovendien is in paragraaf 5.2 van de Nota Ruimtelijke Kwaliteit niet vermeld dat de raad in geval van een herontwikkelingsproject altijd een beeldkwaliteitsplan dient op te stellen; er staat slechts dat de gemeente dan een beeldkwaliteitsplan kan opstellen. Gelet op het voorgaande hoefde de raad geen beeldkwaliteitsplan op te stellen of in de planregels op te nemen.

Het betoog slaagt niet.

Was een welstandsadvies vereist?

10. [appellant] betoogt dat de raad ten onrechte geen advies van de welstandcommissie heeft gevraagd.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat een advies van de welstandcommissie niet vereist is voor de motivering van het vaststellingsbesluit.

10.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad geen advies hoefde te vragen van de welstandcommissie. De vaststelling van een bestemmingsplan moet passen in een goede ruimtelijke ordening. De eisen van welstand zijn in beginsel niet ruimtelijk relevant. Een advies van de welstandcommissie over het bestemmingsplan is daarom niet vereist.

Het betoog slaagt niet.

Ondervindt [appellant] onevenredige hinder?

11. [appellant] betoogt dat hij onevenredige hinder zal ondervinden van de uitvoering van het bestemmingsplan. Hij voert aan dat zijn uitzicht en de privacy in zijn tuin worden aangetast en dat hij zijn woning minder goed kan verkopen.

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de hinder die [appellant] ondervindt van het bestemmingsplan niet onevenredig is.

11.2. De Afdeling is van oordeel dat de hinder die [appellant] ondervindt van het bestemmingsplan niet zo ernstig is dat de raad van de vaststelling van het plan had moeten afzien. Daarbij is van belang dat geen recht op blijvend vrij uitzicht bestaat. Ook blijft

[appellant] vanuit zijn woning zicht houden tussen de voorziene bebouwing door. Het zicht dat hij nu heeft op het plangebied neemt daarmee slechts in beperkte mate af.

Over de aantasting van privacy overweegt de Afdeling dat de bebouwing op 14 m van de tuin van [appellant] is voorzien. Deze afstand beperkt het zicht vanuit de voorziene woningen op de tuin. Bovendien wordt het zicht op de tuin gedeeltelijk geblokkeerd door de bomen aan de voorkant van het perceel van [appellant]. Enkel vanaf de bovenste woonlagen bestaat daardoor zicht op de tuin. Verder ligt het perceel van [appellant] in een stedelijke omgeving en mag hogere bebouwing in het algemeen in een stedelijke omgeving eerder aanvaardbaar worden geacht. De privacy in de tuin van [appellant] wordt dus aangetast, maar niet in een mate die de raad niet aanvaardbaar mocht achten.

Tot slot heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat de voorziene bebouwing aan de overkant van de weg ertoe leidt dat hij zijn woning niet meer kan verkopen of dat de woning zodanig in waarde zal dalen dat de raad om die reden het plan niet heeft mogen vaststellen zoals hij heeft gedaan.

Het betoog slaagt niet.

Moest de raad alternatieven onderzoeken?

12. [appellant] betoogt dat de raad niet heeft gemotiveerd dat het vastgestelde bestemmingsplan het best mogelijke plan was. Hij voert aan dat hij een alternatief heeft voorgesteld.

12.1. De raad moet bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen. Het alternatief van [appellant] heeft hij weergegeven op één afbeelding met daarop een impressie van een door hem ontworpen gebouw. Dit is onvoldoende concreet om te kunnen beoordelen of de raad een alternatief bestemmingsplan had moeten vaststellen om het ontwerp mogelijk te maken. In verband daarmee ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad naar aanleiding van het ontwerp een alternatief bestemmingsplan had moeten vaststellen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

13. Gelet op wat [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat gaat over de vaststelling van artikel 10.3.1 van de planregels, in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig is vastgesteld. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd. Het besluit blijft voor het overige in stand.

14. De Afdeling ziet aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening.

15. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden. Daarbij is van belang dat van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet is gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Hulst van 4 juli 2024, voor zover het betreft artikel 10.3.1 van de planregels;

III. draagt de raad van de gemeente Hulst op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Hulst aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 187,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.C.A. de Poorter, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. De Poorter

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Sparreboom

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 juli 2025

195-1126