

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:3331
Datum uitspraak	1 september 2023
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 15 juni 2023 heeft de raad van de gemeente Apeldoorn het bestemmingsplan "Landgoed Het Esse Lieren" vastgesteld. [partij] is eigenaar van het perceel en wenst daarop een ontmoetingslandgoed te realiseren. De ontmoetingen zijn primair gericht op vergaderen, trainingen en cursussen, eventueel met inzet van paarden. Deelnemers van dergelijke ontmoetingen kunnen ook op het landgoed overnachten. Het plan maakt op de gronden met de bestemming "Gemengd - Landgoed" zeven gebouwen ten behoeve van het ontmoetingslandgoed mogelijk. In die gebouwen komen onder meer verblijfsvoorzieningen en een ontmoetingsruimte. [verzoeker] en anderen wonen in de omgeving van het plangebied aan de Strooiselweg, de Albaweg, de Veendijk, de Vinkenkamp en de Kanaal Zuid in Lieren. Hun woningen liggen op een afstand variërend tussen de 10 m en de 600 m. [verzoeker] en anderen kunnen zich niet vinden in het ontmoetingslandgoed dat het plan mogelijk maakt. Zij menen dat de ruimtelijke ontwikkeling niet past in de agrarische omgeving en zijn bang voor een onaanvaardbare aantasting van hun woon- en leefklimaat vanwege de mogelijkheden die het plan biedt.</p>

Volledige tekst

202304346/2/R4 en 202304346/1/R4.

Datum uitspraak: 1 september 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van

State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het beroep, in het geding tussen:

[verzoeker] en anderen, allen wonend te Lieren, gemeente Apeldoorn, verzoekers,

en

de raad van de gemeente Apeldoorn, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 juni 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Landgoed Het Esse Lieren" vastgesteld.

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

[verzoeker] en anderen hebben de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek op zitting behandeld op 18 augustus 2023, waar [verzoeker] en anderen, vertegenwoordigd door [verzoeker], en de raad, vertegenwoordigd door mr. R. Halfwerk en mr. E. Wijnne-Oosterhoff, zijn verschenen. Verder is op de zitting [partij] als partij gehoord.

Partijen hebben toestemming gegeven onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Overwegingen

Kortsluiting

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Inleiding

2. Het plan heeft betrekking op het perceel [locatie] in Lieren (hierna: het perceel). Op het perceel rust op grond van het voorgaande bestemmingsplan "Stuwwalrand Parkzone Zuid" een agrarische bestemming. Tot voor kort was op het perceel een klein agrarisch bedrijf gevestigd. Ten behoeve van dat bedrijf is op het perceel bebouwing aanwezig, waaronder een schuur en een bedrijfswoning. Op het perceel is een aantal paarden aanwezig die of in het weiland naast de bebouwing of in de schuur staan.

[partij] is eigenaar van het perceel en wenst daarop een ontmoetingslandgoed te realiseren. De ontmoetingen zijn primair gericht op vergaderen, trainingen en cursussen, eventueel met inzet van paarden. Deelnemers van dergelijke ontmoetingen kunnen ook op het landgoed overnachten. Het plan maakt op de gronden met de bestemming "Gemengd - Landgoed" zeven gebouwen ten behoeve van het ontmoetingslandgoed mogelijk. In die gebouwen komen onder meer verblijfsvoorzieningen en een ontmoetingsruimte. Op een groot deel van het perceel rust op grond van het plan een agrarische bestemming, waar een paardenbak en een paardenlooppad op is voorzien. Verder voorziet het plan op het perceel, ten westen van het ontmoetingslandgoed, in een woning. Ten behoeve van de planontwikkeling wordt de

bestaande bebouwing op het perceel gesloopt.

3. [verzoeker] en anderen wonen in de omgeving van het plangebied aan de Strooiselweg, de Albaweg, de Veendijk, de Vinkenkamp en de Kanaal Zuid in Lieren. Hun woningen liggen op een afstand variërend tussen de 10 m en de 600 m. [verzoeker] en anderen kunnen zich niet vinden in het ontmoetingslandgoed dat het plan mogelijk maakt. Zij menen dat de ruimtelijke ontwikkeling niet past in de agrarische omgeving en zijn bang voor een onaanvaardbare aantasting van hun woon- en leefklimaat vanwege de mogelijkheden die het plan biedt.

Ontvankelijkheid

4. De raad heeft in het verweerschrift de ontvankelijkheid van het beroep van een aantal omwonenden ter discussie gesteld. Volgens de raad zijn die omwonenden geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, omdat zij op een te grote afstand van het plangebied wonen.

4.1. Bij uitspraak van 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#), onder 4.3 tot en met 4.8, heeft de Afdeling - tegen de achtergrond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, [ECLI:EU:C:2021:7](#) - overwogen dat aan degene die bij een besluit geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, maar die wel een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit op basis van de in het nationale omgevingsrecht gegeven mogelijkheid daartoe, in beroep niet zal worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is.

4.2. De voorzieningenrechter stelt vast dat het besluit tot vaststelling van het plan overeenkomstig artikel 3.8, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Op grond van het eerste lid, onder c, van dat artikel kunnen tegen het ontwerpbesluit door een ieder zienswijzen naar voren worden gebracht. Alle omwonenden die in beroep zijn gekomen tegen het plan hebben van die gelegenheid gebruikgemaakt. Dat heeft de raad in het verweerschrift ook erkend. Daarom bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het beroep van een aantal omwonenden niet-ontvankelijk is.

Beoordeling van het beroep

Toetsingskader bestemmingsplan

5. 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 voorzieningenrechter oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De voorzieningenrechter 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.

Draagvlak

6. [verzoeker] en anderen betogen dat er geen enkel draagvlak is voor de ontwikkeling waarin het plan voorziet, zodat de raad het plan niet heeft mogen vaststellen.

6.1. De voorzieningenrechter overweegt dat er geen wettelijke regel is die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat. Dit betekent echter niet dat het aspect draagvlak geen enkele rol speelt in de besluitvorming. Draagvlak vormt een aspect van de belangenafweging die het bevoegd gezag bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan moet

maken. Bij de hiernavolgende beoordeling van de beroepsgronden zal worden getoetst - voor zover de beroepsgronden daartoe aanleiding geven - of de raad de belangen van omwonenden voldoende heeft onderzocht en betrokken in zijn belangenafweging over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2566](#), onder 25.2). De stelling van [verzoeker] en anderen dat geen draagvlak voor het plan bestaat, kan daarom op zichzelf niet leiden tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan.

Het betoog slaagt niet.

Vooruitlopen planvaststelling

7. [verzoeker] en anderen betogen dat niet valt in te zien waarom het plan eerder is vastgesteld dan het bestemmingsplan "Buitengebied Beekbergen en Loenen", waarvan het ontwerp op 17 mei 2018 ter inzage is gelegd. Op de zitting hebben zij daarover toegelicht dat verschillende in de gemeente voorziene initiatieven geen doorgang konden vinden omdat voornoemd plan nog niet is vastgesteld. Dat desondanks het voorliggende plan wel doorgang heeft kunnen vinden, is volgens [verzoeker] en anderen opmerkelijk.

7.1. De enkele omstandigheid dat eerder voor het gebied waar het perceel in ligt een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd, dat tot op heden niet is vastgesteld, betekent niet dat de raad voor het perceel geen afzonderlijk plan heeft mogen vaststellen. De raad heeft in het verweerschrift en op de zitting verder onweersproken toegelicht dat in het buitengebied waar het ontwerpbestemmingsplan op zag, anders dan [verzoeker] en anderen stellen, in de afgelopen jaren toestemming is gegeven voor verschillende initiatieven en dat daarvoor diverse bestemmingsplannen zijn vastgesteld. De voorzieningenrechter ziet daarom in wat [verzoeker] en anderen hebben aangevoerd geen reden om te oordelen dat de raad het plan niet heeft mogen vaststellen.

Het betoog slaagt niet.

Onduidelijkheden planregeling

8. [verzoeker] en anderen betogen dat de planregeling op verschillende punten onduidelijk en dus rechtsonzeker is. Zij wijzen er in de eerste plaats op dat het begrip "ontmoetingslandgoed" niet gedefinieerd is in de planregels, zodat niet duidelijk is wat het plan mogelijk maakt. In de tweede plaats wijzen zij op artikel 4.1, onder a, van de planregels. Die bepaling maakt mogelijk dat op de gronden met de bestemming "Gemengd - Landgoed" naast trainingen, cursussen en workshops ook bijeenkomsten mogen worden gehouden. Uit de planregels volgt niet wat onder "bijeenkomsten" moet worden verstaan. Het plan biedt volgens [verzoeker] en anderen op dit punt dan ook te veel ruimte voor bijvoorbeeld het plaatsvinden van feesten en partijen, ook omdat op grond van artikel 4.1, onder b en c, van de planregels ondersteunende horeca en verblijfsrecreatie is toegestaan.

-ontmoetingslandgoed

8.1. De voorzieningenrechter stelt vast dat in artikel 1 van de planregels definities zijn opgenomen van in de planregeling voorkomende begrippen. Het begrip "ontmoetingslandgoed" is daarin niet opgenomen. Omdat in de verdere planregels dit begrip niet voorkomt, is het niet opnemen van een dergelijke definitie terecht. Niet de plantoelichting, maar de planregels bepalen wat het plan toestaat. Of deze regels standhouden in het licht van wat [verzoeker] en anderen aanvoeren, komt hierna aan de orde.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

-artikel 4.1, onder a, van de planregels

8.2. Artikel 4.1, aanhef en onder a, van de planregels luidt:

"De voor 'Gemengd - Landgoed' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het geven van trainingen, cursussen, workshops en bijeenkomsten met inzet van paarden als aanvullend thema, met dien verstande dat uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - paardrijhal' een paardrijhal is toegestaan;"

8.3. De voorzieningenrechter stelt vast dat in de planregels niet is bepaald wat onder "bijeenkomsten" moet worden verstaan. Op de zitting heeft [partij] toegelicht dat het de bedoeling is om op het landgoed trainingen, cursussen en workshops aan te bieden. Zij wenst niet andere vormen van ontmoetingen, zoals de door verzoeker en anderen gevreesde feesten en partijen die mogelijk onder "bijeenkomsten" kunnen worden verstaan, te organiseren. Voldoende is dat artikel 4.1, onder a, van de planregels het geven van trainingen, cursussen en workshops mogelijk maakt. De raad heeft zich op de zitting aangesloten bij de toelichting van [partij]. Met het plan is bedoeld mogelijk te maken wat [partij] als initiatiefnemer voor ogen heeft. De raad heeft daarbij opgemerkt er geen bezwaar tegen te hebben als "en bijeenkomsten" uit artikel 4.1, onder a, van de planregels wordt geschrapt.

De voorzieningenrechter begrijpt uit de toelichting van de raad op de zitting dat het opnemen van de woorden "en bijeenkomsten" in artikel 4.1, onder a, van de planregels niet nodig is geweest. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

Afwijkingsbevoegdheid

9. [verzoeker] en anderen betogen dat in artikel 6.6.2 van de planregels ten onrechte een afwijkingsbevoegdheid is opgenomen waarmee ter plaatse van de bestemming "Agrarisch" 25 kampeerplaatsen mogelijk kunnen worden gemaakt. Zij hebben op de zitting daarover toegelicht dat het belangrijk is om het agrarische karakter van de gronden, en van de omgeving als geheel, te behouden. Door het mogelijk maken van in wezen een camping op agrarische gronden gaat dat karakter verloren, aldus [verzoeker] en anderen.

9.1. Artikel 6.6.2, aanhef en onder a, van de planregels luidt:

"Het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het in lid 3.1 6.1 bepaalde teneinde:

a. nevenactiviteiten in de vorm van kleinschalig kamperen toe te staan, bestaande uit ten hoogste 25 standplaatsen uitsluitend ten behoeve van kampeermiddelen [...]"

Artikel 3.1 van de planregels bevat de bestemmingsomschrijving voor gronden met de bestemming "Agrarisch".

Artikel 6.1 van de planregels bevat de bestemmingsomschrijving van gronden met de bestemming "Wonen".

9.2. Op de zitting heeft de raad toegelicht dat deze afwijkingsbevoegdheid standaard in bestemmingsplannen wordt opgenomen ten aanzien van een woonbestemming. Artikel 6.6.2

van de planregels noemt - in een taalkundig niet te volgen zin - echter ook lid "3.1". Artikel 3.1 van de planregels heeft betrekking op gronden met een agrarische bestemming. De raad heeft op de zitting erkend dat niet bedoeld is om met artikel 6.6.2 ook een afwijkingsbevoegdheid ten aanzien van gronden met een agrarische bestemming mogelijk te maken.

Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

Passend in de omgeving

10. [verzoeker] en anderen betogen dat de ruimtelijke ontwikkeling niet past in de omgeving van het plangebied. Het plangebied ligt in het buitengebied van de gemeente Apeldoorn, waar met name agrarische functies voorkomen. Volgens [verzoeker] en anderen past het aanbieden van trainingen, cursussen en workshops niet in zo'n agrarische omgeving. Bovendien is de omgeving ook niet geschikt voor het aanbieden van zulke bijeenkomsten, vanwege de kleine landweggetjes die rondom het plangebied aanwezig zijn.

10.1. De raad heeft in het verweerschrift toegelicht dat bij de voorbereiding van het plan rekening is gehouden met de omgeving van het plangebied en het karakter daarvan. De raad wijst in dat kader op hoofdstuk 6 van de plantoelichting. Daarin is de totstandkoming van het plan beschreven. Uit die beschrijving blijkt dat het plan vóór vaststelling diverse malen is aangepast. Zo was in de eerste planopzetten het ontmoetingslandgoed veel ruimer opgesteld, waardoor het perceel alleen een gemengde bestemming en niet ook een agrarische bestemming had. Omdat uit reacties van omwonenden bleek dat het behouden van het weiland met een agrarische bestemming wenselijk was, is in het vastgestelde plan aan een groot deel van de gronden een agrarische bestemming toegekend en is de bebouwing van het landgoed zoveel mogelijk zuidoostelijk op het perceel ter plaatse van de bestaande agrarische bebouwing voorzien.

De voorzieningenrechter ziet in zoverre geen aanleiding voor het oordeel dat het ontmoetingslandgoed niet passend is in de omgeving. Daarbij vindt de voorzieningenrechter van belang dat in de omgeving van het plangebied ook andere dan agrarische functies voorkomen. Zo zijn woningen en campings aanwezig en bevindt zich een golfbaan in het gebied.

De raad stelt zich wat betreft de verkeersafwikkeling op het standpunt dat de wegen in de omgeving voldoende capaciteit hebben om het extra verkeer dat de planontwikkeling genereert te kunnen verwerken. In paragraaf 4.7 van de plantoelichting staat over verkeer dat de wegen rondom het plangebied op dagelijkse basis 1.000 verkeersbewegingen kunnen verwerken. In de huidige situatie zijn er ongeveer 250 verkeersbewegingen per dag op die wegen. In het worst case scenario zijn dat er 640. Het plan leidt tot een toename van maximaal 72 verkeersbewegingen per dag. De wegen rondom het plangebied zijn volgens de raad dus toereikend en voldoende geschikt om het extra verkeer aan te kunnen.

Gelet op het voorgaande, en daarbij in aanmerking genomen dat [verzoeker] en anderen niet hebben bestreden wat in de plantoelichting staat over verkeer, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan niet passend is in de omgeving vanwege de capaciteit van de omliggende wegen. De conclusie is dat de raad het plan in zoverre in overeenstemming met

een goede ruimtelijke ordening heeft mogen achten.
Het betoog slaagt niet.

Begraafplaats in plantoelichting

11. [verzoeker] en anderen wijzen erop dat in paragraaf 4.8 van de plantoelichting, dat gaat over de financieel-economische uitvoerbaarheid, gesproken wordt van een "begraafplaats". Volgens hen is onduidelijk of daarmee wordt bedoeld op een niet-uitgewerkte ruimtelijke ontwikkeling die het plan in zoverre mogelijk maakt.

11.1. In paragraaf 4.8 van de plantoelichting staat het volgende: "De realisatie van de aanleg van de begraafplaats vindt plaats in opdracht van de gemeente". De voorzieningenrechter is, zoals de raad dat heeft toegelicht, van oordeel dat deze tekst onbedoeld op deze plaats is blijven staan. Het plan staat geen begraafplaats toe, ook niet via een in het plan opgenomen afwijkings- of wijzigingsbevoegdheid. Dat sprake is van een verschrijving in de plantoelichting betekent niet dat het plan voor vernietiging in aanmerking komt. De plantoelichting is immers geen juridisch bindend deel van het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

12. Gelet op wat onder 8.3 en 9.2 is overwogen, is het beroep gegrond. Het besluit tot vaststelling van het plan wordt, voor zover het een gedeelte van artikel 4.1, onder a, en een gedeelte van artikel 6.6.2, aanhef, van de planregels betreft, vernietigd vanwege strijd met artikel 3:2 van de Awb.

13. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de voorzieningenrechter 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, www.ruimtelijkeplannen.nl.

14. Gelet op het voorgaande wijst de voorzieningenrechter het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af.

Proceskosten

15. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Apeldoorn van 15 juni 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Landgoed Het Esse Lieren", voor zover het de woorden "en bijeenkomsten" in artikel 4.1, onder a, van de planregels en het gedeelte "3.1" in artikel 6.6.2, aanhef, van de planregels betreft;

III. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit;

IV. draagt de raad van de gemeente Apeldoorn 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,
www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. wijst het verzoek af;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Apeldoorn tot vergoeding van bij [verzoeker] en anderen in verband met de behandeling van het beroep en het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Apeldoorn aan [verzoeker] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep en het verzoek betaalde griffierecht ten bedrage van € 368,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. C.I. Heijkoop, griffier.

w.g. Borman
voorzieningenrechter

w.g. Heijkoop
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 september 2023

971