

Uitspraak 201303384/1/R2

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 20 november 2013
TEGEN	de raad van de gemeente Barneveld
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - enkelvoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Gelderland

201303384/1/R2.

Datum uitspraak: 20 november 2013

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Barneveld,
appellant,

en

de raad van de gemeente Barneveld,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 februari 2013, kenmerk 13-2, heeft de raad het bestemmingsplan "Esvelderbeekzone" 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.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft [partij], initiatiefnemer van het landgoed, een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en [partij] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 oktober 2013, waar [appellant], bijgestaan door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door E. Komdeur en J.P. Buist, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Verder is ter zitting [partij] als partij gehoord.

Overwegingen

Belanghebbendheid

1. Ter zitting heeft de raad betwist dat [appellant] kan worden aangemerkt als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

1.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

1.2. De woning van [appellant] ligt op ongeveer 180 meter afstand van het plangebied. Vanwege de openheid van het gebied heeft [appellant] zicht op het plangebied waar onder meer nieuwe woningen zijn voorzien en beoogd is nieuwe natuur en bos te realiseren. Verder is de ontsluitingsweg van het plangebied langs de woning van [appellant] voorzien. Gelet hierop en mede gelet op de aard en omvang van voornoemde ruimtelijke ontwikkelingen, moet worden geoordeeld dat niet kan worden uitgesloten dat het plan voor [appellant] leidt tot nadelige gevolgen. [appellant] heeft gelet hierop een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang en kan derhalve in zijn beroep worden ontvangen.

Plan en toetsingskader

2. Het plan voorziet in een landgoed met vijf landgoedwoningen met een oppervlakte van 25 hectare in het gebied tussen Barneveld en het bedrijventerrein Harselaar. Daarnaast voorziet het plan in de vestiging van een kindershospice in het noorden van het plangebied, en in woningen die door middel van een wijzigingsbevoegdheid in het oostelijke deel van het plangebied mogelijk kunnen worden gemaakt.

In het plan wordt voorts, in het kader van de functie van een deel van het plangebied als ecologische verbindingzone, voorzien in de aanleg van in totaal 18 hectare nieuwe natuur en bos.

2.1. 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.

Planbegrenzing en recreatieve functie

3. [appellant] kan zich niet met het plan verenigen en betoogt dat de planologische inbedding van het plan ondeugdelijk is. De afbakening van het plangebied betreft een volstrekt willekeurige afsplitsing van het totale gemeentelijke buitengebied, aldus [appellant]. Het plan had daarom beter in het nieuwe bestemmingsplan "Buitengebied" kunnen worden ingepast. Bovendien zijn de negen bij wijzigingsbevoegdheid mogelijk te maken woningen alleen in het plan opgenomen om het plan economisch haalbaar te maken, zo voert [appellant] aan. Volgens hem kan het gebied daarom beter niet voor recreatie worden opengesteld, zodat ook niet in de negen woningen behoefte te worden voorzien.

3.1. De raad stelt dat het nieuwe bestemmingsplan "Buitengebied" in het kader van een actualiseringsronde wordt opgesteld, waarin in principe geen nieuwe ontwikkelingen worden opgenomen, terwijl het onderhavige plan ontwikkelingen behelst die nu nog niet aanwezig zijn.

Wat betreft de kosten die zien op de recreatieve functie van het gebied, stelt de raad dat de voorziene wandelpaden grotendeels door de initiatiefnemer van het landgoed worden verzorgd, en voor de wandel- en fietspaden waarvoor de gemeente verantwoordelijk is zal worden geput uit de grondexploitatie van het project en het gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan.

3.2. Blijkens de plantoelichting zijn, vanwege de investeringen in versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied, zoals natuurontwikkeling, de aanleg van een waterberging, de inrichting van de Esvelderbeek tot ecologische verbindingzone en de exploitatie van het plangebied extra woningen nodig die niet in de zoekzone voor wonen kunnen worden gebouwd, maar in het plangebied zelf.

3.3. Gelet op de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) komt de raad in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de grens van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een plangrens kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd met het recht. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Zij neemt daarbij in aanmerking dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van ruimtelijke samenhang tussen de door hem bedoelde gronden in het bestemmingsplan "Buitengebied" en de gronden in het plangebied. Daarbij is verder van belang dat de ontwikkelingen die in het plan zijn voorzien niet in overeenstemming zijn met het conserverende karakter van het bestemmingsplan "Buitengebied" en dat de raad om die reden voor de betreffende percelen een ander plan heeft opgesteld dat de ontwikkelingen wel mogelijk maakt.

Voor zover [appellant] zich heeft gericht tegen de kosten die de recreatieve functie van het gebied met zich brengt, heeft hij niet aannemelijk gemaakt dat alleen in de kosten hiervan zou kunnen worden voorzien door de exploitatie van de bij wijzigingsbevoegdheid mogelijk te maken woningen. Het betoog faalt.

Verkeer

4. [appellant] betoogt verder dat het plan zal leiden tot onnodige en onevenredige overlast voor omwonenden vanwege de voorziene ontsluiting van het plan via de Esweg. Hij wijst in dit verband op een toename van het verkeer en overlast vanwege inschijnende koplampen. Er heeft dan ook een onjuiste en onvoldoende belangenafweging door de raad plaatsgevonden, aldus [appellant]. Verder zijn de ontsluitingsalternatieven, zoals de door [appellant] voorgestelde ontsluiting via de Bloemendaallaan, ten onrechte niet onderzocht en heeft de raad bij zijn keuze voor de ontsluiting het kostenaspect ten onrechte doorslaggevend geacht. Daarnaast heeft de raad de toegestane bedrijvigheid bij de voorziene woningen en de verwachte bezoekers van het landgoed bij de afweging voor de ontsluiting niet betrokken. De gevolgen van de extra verkeersbewegingen vanwege het plan hadden bovendien in het kader van de verkeersveiligheid moeten worden onderzocht, aldus [appellant]. Ook wijst hij op de gevolgen van een intensiever gebruik van de Esweg voor de aldaar aanwezige natuurwaarden. De

inrichting van de Esweg kan verder moeilijk worden aangepast omdat deze grotendeels in eigendom van de aanwonenden is.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het voor de hand ligt om de landgoedwoningen via de Esweg te ontsluiten. Dit omdat op deze manier aangesloten kan worden bij de bestaande infrastructuur, wat goedkoper is dan de door [appellant] voorgestelde ontsluiting en bovendien geen doorsnijding van het landgoed met zich brengt. Met betrekking tot de verkeersstromen stelt de raad dat de Esweg een doodlopende weg is, waarbij thans acht woningen worden ontsloten. Met de ontwikkeling van het landgoed komen daar vijf woningen bij. Hoewel het aannemelijk is dat hierdoor het aantal verkeersbewegingen enigszins zal toenemen, zal er nog steeds sprake zijn van een lage verkeersdruk afkomstig van het genoemde aantal woningen, aldus de raad. Verder wijst de raad erop dat gelet op de locatie van [appellant]'s woning, de verwachte overlast vanwege inschijnende koplampen zeer beperkt zal blijven. De koplampen zullen namelijk worden afgeschermd door een bestaande schuur naast het perceel van [appellant].

4.2. Blijkens de plantoelichting zijn in het zuidoostelijke deel van het plangebied in een parkachtige omgeving vijf landgoedwoningen met een gemiddelde inhoud van 1500 m³ voorzien. De woningen worden ontsloten op de Esweg via een lange oprijlaan. De hoofdfunctie van de landgoedwoningen is wonen. Om de instandhouding en onderhoud van het landgoed veilig te stellen moet de mogelijkheid bestaan, overeenkomstig het geldende planologische regime in de gemeente Barneveld, ondergeschikte functies in de hoofdwooning toe te staan, zoals verhuur van een vergaderruimte, een luxe Bed & Breakfast of een zorgconcept, aldus de plantoelichting.

Verder wordt, blijkens de plantoelichting, het gebied voornamelijk ontsloten via de bestaande wegen zoals het Binnenveld, de Esweg en de Bloemendaallaan. Deze wegen zijn voldoende geschikt voor de beperkte toename van verkeersbewegingen die zal plaatsvinden. De twee clusters met nieuw te bouwen woningen worden via een nieuw aan te leggen weg ontsloten op de Stationsweg.

4.3. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de voorziene ontsluiting tot onevenredige overlast voor omwonenden zal leiden. Daarbij betreft de Afdeling dat het de bedoeling is dat het plangebied wordt ontsloten via twee wegen; één voor de landgoedwoningen via de Esweg, en één voor de negen bij wijzigingsbevoegdheid mogelijk te maken woningen via de Stationsweg. Gelet op het aantal voorziene landgoedwoningen, valt niet te verwachten dat verkeersbewegingen als gevolg daarvan tot problemen op de Esweg zullen leiden dan wel nadelige invloed zullen hebben op de door [appellant] gestelde aldaar aanwezige natuurwaarden. Verder is, gelet op de op de gronden met de bestemming "Wonen" toegestane andere functies, die ingevolge artikel 9, lid 9.5.1, van de planregels ondergeschikt dienen te blijven aan de woonfunctie, niet te verwachten dat deze een zodanige verkeerstoename met zich zullen brengen dat voor een andere ontsluiting had moeten worden gekozen. Dat geldt ook voor de te verwachten verkeersbewegingen vanwege de recreatieve functie van het landgoed. Voorts heeft de raad hierbij mogen betrekken dat de thans voorziene ontsluiting via de Esweg in kostenopzicht het meest voordelig is, en dat de door [appellant] voorgestelde ontsluiting via de Bloemendaallaan tot doorsnijding van het gebied leidt. Ten aanzien van de inschijnende koplampen kon de raad bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid aan de belangen van [appellant] minder gewicht toekennen dan aan de belangen die met het plan worden gediend. Daarbij is in aanmerking genomen dat niet is gebleken van onaanvaardbare hinder bij [appellant] ten gevolge van inschijnende koplampen.

Verder heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat de voorziene ontsluiting, gelet op het aantal verwachte verkeersbewegingen, zal leiden tot een verkeersonveilige situatie. Het betoog faalt.

Ecologische verbindingszone

5. [appellant] betoogt voorts dat het plan zal leiden tot een ernstige aantasting van het bestaande landschappelijk waardevolle agrarische landschap. Hij voert daartoe aan dat een deel van het plangebied de functie van ecologische verbindingszone heeft. In het plan worden echter geen natuurlijke elementen toegevoegd, zo voert [appellant] aan, maar daarentegen wordt het landgoed opengesteld voor extensieve recreatieve activiteiten en worden er nieuwe woningen toegestaan. De voorziene bebouwing en de ontsluiting daarvan doen volgens [appellant] afbreuk aan het karakter van het gebied en de functie als ecologische verbindingszone, met name gelet op de locatie van de woningen midden in het open gebied.

Verder is hem niet duidelijk waarom in een gebied in een ecologische verbindingszone woningen bij wijzigingsbevoegdheid mogelijk worden gemaakt, zonder dat aan de extra eisen behoeft te worden voldaan zoals die volgen uit het landgoedbeleid. Voorts zou de invloed op de natuur vanwege deze woningen kleiner zijn wanneer deze in een kleiner cluster geplaatst zouden worden, aldus [appellant].

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan juist invulling geeft aan de ecologische verbindingszone binnen het plangebied, nu voor de thans aanwezige agrarische functie nieuwe natuur in

de plaats komt. Verder stelt de raad dat de locatie van de bij wijzigingsbevoegdheid mogelijk te maken negen woningen, hoewel op de grens van de ecologische verbindingzone en het huidige agrarische gebied, vanuit stedenbouwkundig, landschappelijk en cultuurhistorisch oogpunt het meest geschikt is om woningclusters te realiseren, omdat het een hoger gelegen gebied in het landschap betreft. Daarnaast wijst de raad erop dat het provinciebestuur, als vaststeller van het beleid voor de Ecologische hoofdstructuur (hierna: EHS) waarvan de ecologische verbindingzone onderdeel is, met het plan heeft ingestemd. Dit omdat het totale plan een bijdrage zal leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied, aldus de raad.

5.2. Volgens de plantoelichting ligt het grootste deel van het plangebied binnen de ecologische verbindingzone, zo ook het beoogde kinderspice. Voor het kinderspice geldt dat er sprake is van een bestaande, bebouwde locatie. Deze bebouwing verdwijnt. Hiervoor in de plaats wordt nieuwe bebouwing voor het kinderspice gerealiseerd. Er is dus geen sprake van een significant effect, zo staat in de plantoelichting. In de overlegreactie van de zijde van de provincie is ten aanzien van het plan geconstateerd dat het totale plan een bijdrage zal leveren aan de ruimtelijke kwaliteit, vanwege de versterking van de landschappelijke en natuurwaarden van het gebied, aldus de plantoelichting.

5.3. Ingevolge artikel 1, lid 1.38, van de planregels wordt onder extensief recreatief medegebruik verstaan recreatief medegebruik dat in hoofdzaak is gericht op natuur- en landschapsbeleving, zoals wandelen en fietsen.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, voor zover van belang, zijn de voor "Natuur" aangewezen gronden bestemd voor:

a. het behoud, het herstel en/of de ontwikkeling van de natuur(wetenschappelijke) en de landschappelijke waarden;

[...]

met daaraan ondergeschikt:

c. extensief recreatief medegebruik.

5.4. Ingevolge artikel 19, lid 19.1, van de Ruimtelijke Verordening Gelderland, tweede herziening, zoals die op 19 december 2012 door provinciale staten is vastgesteld (hierna: verordening), worden in een bestemmingsplan in een gebied gelegen binnen de EHS geen bestemmingen toegestaan waardoor de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied [...] significant worden aangetast.

Ingevolge dit artikel, lid 19.4, kunnen, in afwijking van het bepaalde in 19.1, bestemmingen in EHS-gebied met de functies "Verweving" en "Verbindingzone", waardoor de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant worden aangetast, worden toegestaan, mits in de toelichting bij het bestemmingsplan wordt aangetoond dat:

a. door deze bestemmingsherzieningen en de op basis daarvan mogelijk gemaakte ontwikkelingen wordt bijgedragen aan de realisering van natuurdoelen, waarbij de kernkwaliteiten zoveel mogelijk worden ontzien;

b. de ingreep en de realisatie van de natuurdoelen gelijktijdig worden gerealiseerd.

5.5. In de provinciale structuurvisie "Streekplan Gelderland 2005" van de provincie Gelderland is het provinciale beleid opgenomen met betrekking tot de bescherming van de EHS. De door het rijk en de provincies opgestelde "Spelregels EHS" zijn verwerkt in dit beleid. Het beleid is verder uitgewerkt in de streekplanuitwerking "Kernkwaliteiten en omgevingscondities van de Gelderse Ecologische hoofdstructuur" van mei 2006 en is gedeeltelijk herzien bij de "Streekplanherziening herbegrenzing EHS", van juli 2009.

Uit het Streekplan volgt dat binnen de EHS de "nee, tenzij"-benadering geldt. Dit houdt in dat een bestemmingsplanwijziging niet mogelijk is als daarmee de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant worden aangetast, tenzij er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van redenen van groot openbaar belang. Om te kunnen bepalen of de wezenlijke kenmerken en waarden van een gebied significant worden aangetast, moet het bevoegd gezag erop toezien dat hiernaar door de initiatiefnemer onderzoek wordt verricht. Om een zorgvuldige afweging te kunnen maken zal de provincie de te behouden wezenlijke kenmerken en waarden per gebied specificeren.

De te beschermen en te behouden wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS zijn in 2006 als voornoemde streekplanuitwerking vastgesteld.

5.6. Met betrekking tot de extensieve recreatieve functie van het gebied, overweegt de Afdeling dat uit de verbeelding behorend bij de verordening volgt dat de gronden met de bestemming "Natuur" waarop extensief recreatief medegebruik mogelijk wordt gemaakt, zich deels binnen de EHS met de

functie "Verbindingszone" bevinden. Er bestaat echter geen grond voor het oordeel dat deze bestemming, waarmee de betreffende gronden kunnen worden opengesteld voor wandelaars en fietsers, tot significante aantasting van de wezenlijke kenmerken van het gebied zal leiden.

Ten aanzien van de in het plan voorziene woningen, stelt de Afdeling vast dat uit de verbeelding behorend bij de verordening volgt dat twee van de vijf in het plan bij recht voorziene landgoedwoningen en het wijzigingsgebied waarbinnen negen nieuwe woningen mogelijk worden gemaakt, zich binnen de EHS met de functie "Verbindingszone" bevinden. De raad heeft dit ten aanzien van het wijzigingsgebied niet onderkend, nu hij stelt dat dit op de grens van de ecologische verbindingzone is gesitueerd. Verder is niet gebleken dat de raad of de initiatiefnemer onderzoek heeft verricht waarmee in kaart wordt gebracht of de planontwikkeling, gelet op de binnen de EHS voorziene nieuwe woningen in het gebied, leidt tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken of waarden van de EHS. In de plantoelichting is met betrekking tot dit aspect alleen één en ander opgenomen voor wat betreft het in het plan voorziene kindersporthuis. Wat betreft het betoog van de raad dat het provinciebestuur met het plan kan instemmen en daarbij heeft verwezen naar zijn overlegreactie, overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat deze instemming ook is gegeven voor het wijzigingsgebied dat pas na de terinzagelegging van het voorontwerp geheel in de EHS is komen te liggen. Voor zover de raad zich op het standpunt stelt dat hij toepassing heeft gegeven aan de voorwaarden van artikel 19, lid 19.4 van de verordening, is de Afdeling van oordeel dat uit de plantoelichting niet blijkt dat aan de in dit artikel opgenomen voorwaarden kan worden voldaan. Ook anderszins heeft de raad niet onderbouwd dat met de genoemde ontwikkelingen in het plan wordt bijgedragen aan de realisering van de natuurdoelen, waarbij de kernkwaliteiten van het betreffende gebied zoveel mogelijk worden ontzien.

Gelet hierop, ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het plan, voor zover dat betrekking heeft op de twee meest noordelijk gelegen landgoedwoningen met de bestemming "Wonen" en de gebiedsaanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied", is vastgesteld in strijd met artikel 19, lid 19.1, van de verordening. Het beroep van [appellant] is in zoverre gegrond. Het bestreden besluit dient, voor zover dat betrekking heeft op de binnen de EHS voorziene nieuwe woningen, te worden vernietigd.

Gelet op de aard van de vernietiging behoeven de overige beroepsgronden betreffende de wijzigingsbevoegdheid geen bespreking meer.

5.7. Gelet op het voorgaande is het beroep voor het overige ongegrond.

Verwerking in het elektronisch vastgestelde plan

6. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen 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.

Proceskosten

7. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Barneveld van 26 februari 2013, kenmerk 13-2, voor zover dat betrekking heeft op de twee meest noordelijk gelegen landgoedwoningen met de bestemming "Wonen" en het plandeel met de gebiedsaanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied";

III. draagt de raad van de gemeente Barneveld 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;

IV. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

V. gelast dat de raad van de gemeente Barneveld aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderd zestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. M.A.A. Mondt-Schouten, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P.J.A.M. Broekman, ambtenaar van staat.

w.g. Mondt-Schouten w.g. Broekman
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 november 2013

12-704.