

Uitspraak 201200586/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 6 februari 2013
Tegen: de raad van de gemeente Dongen
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: RO - Noord-Brabant
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2013:BZ0792**

201200586/1/R3.

Datum uitspraak: 6 februari 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], gevestigd en wonend te [plaatsen],

en

de raad van de gemeente Dongen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 5 november 2009 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Dongen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellanten], de raad en [belanghebbenden], hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 december 2012, waar [appellanten], vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. H.A. Pasveer, advocaat te 's-Hertogenbosch, en de raad, vertegenwoordigd door M.G. Boonekamp, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende], bijgestaan door mr. W. Krijger, verschenen.

Overwegingen

1. Bij besluit van 8 december 2009 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan de raad een aanwijzing gegeven als bedoel in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) ertoe strekkende dat de aan het perceel [locatie a] toegekende bestemming

"Maatschappelijk" en de aanduidingen "zorgboerderij" en "specifieke vorm van maatschappelijk-logeergebouw" geen deel blijven uitmaken van het bestemmingsplan, zoals het bij besluit van 5 november 2009 is vastgesteld. Deze aanwijzing is door de Afdeling vernietigd bij uitspraak van 7 december 2011, in zaak nr. [201001219/1/R3](#). Vervolgens heeft de raad het besluit van 5 november 2009, voor zover daarbij dit plandeel is vastgesteld, op 5 januari 2012 alsnog bekend gemaakt. Het plandeel voorziet in een zorgaccommodatie ten behoeve van verblijf en dagbesteding voor kinderen en volwassenen met een ontwikkelingsstoornis of een lichamelijke beperking.

2. [appellanten] richten zich tegen dit plandeel en betogen dat ten onrechte geen exploitatieplan is vastgesteld.

2.1. Het geding is beperkt tot het plandeel, dat na de vernietiging van voornoemde aanwijzing, alsnog bekend is gemaakt. De overige delen van het bestemmingsplan zijn inmiddels in rechte onaantastbaar. Het betoog dat geen exploitatieplan is vastgesteld kan dan ook alleen betrekking hebben op dit plandeel. Het beroep van [appellanten] is gericht tegen het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro.

Indien de raad in dit geval een exploitatieplan zou hebben vastgesteld, zouden [appellanten] niet als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt bij de desbetreffende onderdelen van het exploitatieplan. Daarbij is van belang dat [appellanten] geen eigenaren zijn van gronden in het betreffende exploitatiegebied en dat zij evenmin een grondexploitatieovereenkomst met betrekking tot gronden in het betreffende exploitatiegebied hebben gesloten als bedoeld in artikel 8.2, vijfde lid, van de Wro. Gelet hierop en nu ook anderszins niet is gebleken van belangen van [appellanten] die rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de vaststelling van genoemde onderdelen van een exploitatieplan, kunnen zij evenmin worden aangemerkt als belanghebbenden bij het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro. Het beroep van [appellanten] is derhalve in zoverre niet-ontvankelijk.

3. [appellanten] betogen dat de voorziene zorgaccommodatie in strijd is met het gemeentelijke en met het provinciale beleid, zoals dat gold ten tijde van het bestreden besluit. Hiertoe voeren zij aan dat een niet aan het buitengebied gebonden functie met ruime bouw mogelijkheden niet in overeenstemming is met dat beleid en dat de afwijking daarvan onvoldoende is gemotiveerd. Verder voeren [appellanten] aan dat een maatschappelijke voorziening in het buitengebied op grond van de provinciale Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 (hierna: de Verordening 2011), die met ingang van 1 maart 2011 in werking is getreden, weliswaar is toegelaten, maar dat niet is voldaan aan de in artikel 2.2 van de Verordening 2011 vereiste kwaliteitsverbetering.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de voorziene zorgaccommodatie een omvang heeft waarin het gemeentelijke beleid niet voorziet en dat daarom voor een maatbestemming is gekozen. De raad acht de omvang van het bouwvlak aanvaardbaar, omdat het voor de doelgroep waarvoor de zorgaccommodatie wordt gebouwd noodzakelijk is om voldoende ruimte te hebben. De raad stelt voorts dat de voorziene zorgaccommodatie inmiddels in overeenstemming is met het provinciale beleid, omdat het provinciale beleid ten aanzien van de nieuwvestiging van niet-agrarische functies in het buitengebied onder meer in artikel 11.8 van de Verordening 2011 is verruimd.

3.2. Ten tijde van de vaststelling van het plan gold het provinciale beleid, zoals neergelegd in de Paraplunota ruimtelijke ordening (hierna: de Paraplunota) en de provinciale beleidsnota "Buitengebied in Ontwikkeling" (hierna: de beleidsnota BiO) van 20 juli 2004. In de beleidsnota BiO wordt de mogelijkheid geboden voor het hergebruik van een voormalige agrarische bedrijfslocatie voor niet-agrarische functies alsmede (beperkte) toevoeging van nieuw bouwvolume in bebouwingsconcentraties in het buitengebied, mits via rood voor groenconstructies een bijdrage wordt geleverd aan de ruimtelijke kwaliteit.

Uit §3.8 van de plantoelichting blijkt dat de raad ten aanzien van het vestigen van niet-agrarische functies op een voormalige agrarische bedrijfslocatie in een bebouwingsconcentratie, zoals hier het

geval is, het provinciale beleid dat is neergelegd in de beleidsnota BiO als uitgangspunt heeft genomen en aan de hand daarvan eigen beleid heeft geformuleerd. In §3.8 staat hierover onder meer dat ondanks de verruimde (gebruiks)mogelijkheden voor nieuwe economische dragers binnen en buiten bebouwingsconcentraties het noodzakelijk blijft om de bouwmogelijkheden te beperken ten behoeve van het behoud van het landelijke karakter van het buitengebied en het tegengaan van ongewenste versterking. Niet-agrarische neven- en vervolgfuncties mogen worden gevestigd binnen het bouwvlak van de bestaande bedrijfsgebouwen. Daarvoor wordt als richtgetal een maximaal toegestane oppervlakte aangehouden (binnen de bestaande bebouwing) voor het nieuwe gebruik van 400 m². Hiervan kan in incidentele gevallen worden afgeweken tot maximaal 1.000 m² voor bedrijven die, gezien de aard en omvang van de activiteiten een groot ruimtebeslag kennen, zoals agrarische loonbedrijven.

3.3. De Afdeling overweegt dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet aan provinciaal beleid, zoals de Paraplunota en de beleidsnota BiO, is gebonden. Wel dient de raad daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken. In de Paraplunota wordt in paragraaf 4.11 verwezen naar de beleidsnota BiO voor de mogelijkheden voor voormalige agrarische bedrijfsbebouwing. In de plantoelichting is expliciet aandacht besteed aan dit beleid. Gelet hierop is aannemelijk dat de raad het aangehaalde provinciale beleid in de belangenafweging heeft betrokken. Het betoog faalt in zoverre.

3.4. Het gemeentelijke beleid, zoals in §3.8 van de plantoelichting uiteengezet, beperkt de bouwmogelijkheden voor niet-agrarische neven- en vervolgfuncties binnen en buiten bebouwingsconcentraties tot maximaal 1000 m². Het plandeel voorziet in een bouwoppervlak van circa 2300 m² ten behoeve van de zorgaccommodatie en is daarmee in strijd met het gemeentelijk beleid. De raad stelt te hebben gekozen voor een maatbestemming ten behoeve van de zorgaccommodatie met aanzienlijk meer bouwmogelijkheden dan waarin het gemeentelijk beleid voorziet, maar de ruimtelijke aanvaardbaarheid van die in afwijking van het gevoerde beleid toegestane bouwmogelijkheden is in het bestreden besluit niet gemotiveerd.

Het betoog slaagt in zoverre.

4. [appellanten] betogen voorts dat de voorziene zorgaccommodatie zal leiden tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de omgeving, vanwege geluidoverlast. Zij voeren aan dat niet wordt voldaan aan de aanbevolen richtafstand uit de handreiking "Bedrijven en Milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 2009 (hierna: de VNG-brochure) van 30 m voor de met een zorgboerderij vergelijkbare activiteit kinderdagverblijf. De dichtstbijzijnde woningen staan volgens hen op afstanden van ongeveer 1 en 7 m tot het bestemmingsvlak met de bestemming "Maatschappelijk" en de aanduiding "zorgboerderij". Volgens [appellanten] zal de voorziene zorgaccommodatie daarnaast meer overlast veroorzaken dan een kinderdagverblijf, omdat de zorgaccommodatie ook in de avonden, weekenden en vakanties open zal zijn en logeerplaatsen zullen worden aangeboden. Voorts wordt de buitenspeelruimte, anders dan de raad stelt, niet achter op het perceel aangelegd, opdat deze op een ruime afstand van de bestaande woningen is gesitueerd, maar is deze inmiddels aangelegd en in gebruik genomen tegenover de woning op het perceel [locatie b]. Uit het akoestisch onderzoek van 10 oktober 2012, dat door Kupers en Niggebrugge B.V. is verricht in opdracht van [eigenaar] van het perceel [locatie b], volgt dat vanwege de buitenspeelplaats de toetswaarden uit de VNG-brochure waarbij inpassing zonder nader onderzoek nog mogelijk wordt geacht, worden overschreden. Het plan bevat geen waarborgen om geluidoverlast te voorkomen en de zorgaccommodatie ruimtelijk in te passen aldus [appellanten] .

4.1. Aan het perceel [locatie a] is de bestemming "Maatschappelijk" en de aanduiding "zorgboerderij" toegekend.

Ingevolge artikel 12, lid 12.1, van de planregels zijn de voor "Maatschappelijk" aangewezen gronden bestemd voor:

a. bibliotheken, gezondheidszorg, jeugd- en kinderopvang, onderwijs, openbare dienstverlening en verenigingsleven;

b. ter plaatse van de aanduiding "zorgboerderij":

1. gezondheidszorg in de vorm van dagbesteding en speel- en logeeropvang op een zorgboerderij;

(...).

4.2. De VNG-brochure bevat geen richtafstanden voor een zorgaccommodatie waarin het plan voorziet. Vast staat dat de afstanden van de woning op het perceel [locatie c] en de woning op het perceel [locatie b] tot het bestemmingsvlak met de bestemming "Maatschappelijk" en de aanduiding "zorgboerderij" ongeveer 1 en 7 m bedragen. Volgens de raad zijn dergelijke korte afstanden van de woningen van derden tot de voorziene zorgaccommodatie aanvaardbaar, omdat het college van burgemeester en wethouders in de brief van 16 juni 2009 randvoorwaarden heeft gesteld die moeten zorgen voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Uit de brief van 16 juni 2009 blijkt echter dat er nog een onderzoek moet worden verricht naar mogelijke belemmeringen voor de omgeving. Ten tijde van de vaststelling van het plan was er geen onderzoek verricht naar de gestelde geluidsoverlast. Voorts blijkt uit de brief van 16 juni 2009 dat de opzet van de voorziene zorgaccommodatie kleinschalig dient te zijn. Volgens de raad is contractueel vastgelegd dat de voorziene zorgaccommodatie plaats zal bieden aan 50 personen in de dagopvang en 19 plaatsen in de logeerfunctie zal omvatten. De door de raad noodzakelijk geachte kleinschalige opzet is echter niet vastgelegd in het plan. Gelet hierop staat niet vast dat met het plan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd en is het plandeel onzorgvuldig voorbereid.

Het betoog slaagt.

5. In hetgeen [appellanten], voor zover ontvankelijk, hebben aangevoerd ziet de Afdeling dan ook aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover daarbij het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" en de aanduidingen "zorgboerderij" en "specifieke vorm van maatschappelijk-logeergebouw" is vastgesteld, niet berust op een deugdelijke motivering en is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van het besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is voor het overige gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:46 en artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.

6. De Afdeling ziet in het door de raad op 21 november 2012 in geding gebrachte nadere stuk aanleiding om te onderzoeken of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand kunnen worden gelaten. De raad heeft er in dit nadere stuk op gewezen dat het bouwvlak met de bestemming "Maatschappelijk" ten opzichte van de voorheen geldende agrarische bestemming is verkleind en dat ten behoeve van de onderbouwing dat ter plaatse een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd, alsnog een akoestisch onderzoek is verricht door bureau Sain milieuvadvis. Het nadere stuk bevat voorts een berekening van de financiële bijdrage aan kwaliteitsverbetering ter voldoening van artikel 2.2 van de Verordening 2011.

6.1. De Verordening 2011, waarin het provinciale beleid ten aanzien van niet-agrarische functies in het buitengebied is verruimd, is bij een nieuw te nemen besluit weliswaar van toepassing, maar dat laat het gemeentelijk beleid, waarin de bouwmogelijkheden voor dergelijke functies zijn begrensd, onverlet. Niet is gebleken dat dit gemeentelijke beleid is gewijzigd. De Afdeling is van oordeel dat ook uit het nadere stuk van de raad nog altijd geen afdoende motivering voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de bouwmogelijkheden voor de zorgaccommodatie valt af te leiden. Voorts gaat het akoestisch onderzoek wat betreft de bezetting van de zorgaccommodatie en situering van de geluidbronnen niet uit van de maximale gebruiksmogelijkheden die het plandeel biedt.

Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten.

7. 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

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep, voor zover dit is gericht tegen het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Dongen van 5 november 2009, voor zover daarbij het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" en de aanduidingen "zorgboerderij" en "specifieke vorm van maatschappelijk-logeergebouw" voor het perceel [locatie a] te Dongen is vastgesteld;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Dongen tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellanten] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig 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 Dongen aan [appellante] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 302,00 (zegge: driehonderdtwee 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. J.G.C. Wiebenga en mr. G. van der Wiel, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.P.F. Boermans, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Boermans
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 6 februari 2013

429-662.