

## Uitspraak 201604008/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 7 juni 2017

Tegen: de raad van de gemeente Borne

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Overijssel

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:1516**

201604008/1/R3.

Datum uitspraak: 7 juni 2017

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A], [appellant sub 1B] en [appellante sub 1C] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]) allen wonend te Zenderen, gemeente Borne,
2. [appellant sub 2], wonend te Zenderen, gemeente Borne,

en

de raad van de gemeente Borne,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 12 april 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, herziening Zwanenhof" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft De Zwanenhof een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben nadere stukken in het geding gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 maart 2017, waar [appellant sub 1] en [appellant sub 2], vertegenwoordigd door ing. M.H. Middelkamp, en de raad, vertegenwoordigd door mr. A. Otten, drs. H.H. Aalderink en ing. D.M. Holtslag, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting De Zwanenhof B.V., vertegenwoordigd door J.C. Mijdam, bijgestaan door mr. J. Gundelach, advocaat te Almelo, als partij gehoord.

#### Overwegingen

1. Het plan maakt het realiseren van een zorghotel van twee verdiepingen met 60 kamers mogelijk ten westen van De Zwanenhof, een centrum voor training en verdieping, gevestigd aan de Retraitehuisweg 6 te

Zenderen. Het plangebied bestaat uit het terrein van De Zwanenhof. Aan het plangebied was in het voorheen geldende bestemmingsplan de bestemming "Bijzondere bebouwing" met de aanduiding "klooster" toegekend. Aan de gronden waar nu het zorghotel is voorzien was geen bouwvlak toegekend.

2. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] exploiteren beiden een agrarisch bedrijf in de nabijheid van het plangebied. [appellant sub 1] aan de [locatie 1] te Zenderen en [appellant sub 2] aan de [locatie 2] te Borne. Zij vrezen dat het plan zal leiden tot een beperking van hun bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden. Zij keren zich daarom tegen het plan.

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

4. De regelgeving die relevant is voor de hierna volgende overwegingen is opgenomen in de uitspraak dan wel, onder aanduiding van de betreffende overweging(en), in de bijlage bij deze uitspraak.

#### Formele aspecten

5. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat het besluit tot vaststelling van hogere geluidgrenswaarden ten behoeve van De Zwanenhof pas op 13 december 2016 is vastgesteld en bovendien ondeugdelijk tot stand is gekomen. Het plan had pas kunnen worden vastgesteld nadat een besluit tot vaststelling van hogere geluidgrenswaarden was vastgesteld.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] menen dat het relativiteitsvereiste hun niet kan worden tegengeworpen, omdat [appellant sub 1] reeds cliënt is bij het Orthopedisch Centrum Oost Nederland (hierna: OCON) en niet is uitgesloten dat hij in de toekomst zal revalideren in het zorghotel.

6. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

7. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

7.1. De Afdeling is van oordeel dat het betoog van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat het plan pas vastgesteld had kunnen worden nadat een besluit tot vaststelling van hogere geluidgrenswaarden voor het zorghotel was vastgesteld in het kader van de toepassing van artikel 8:69a van de Awb niet los kan worden gezien van het beschermingsbereik van de ingeroepen normen van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh), waaronder de norm van artikel 83 van de Wgh. De regeling in artikel 83 van de Wgh strekt ertoe dat bij besluit wordt vastgesteld welke geluidbelasting - na het zo mogelijk treffen van maatregelen - bij een geluidgevoelig gebouw vanwege de weg maximaal mag optreden. Deze regeling strekt daarmee tot bescherming van de gebruikers van het zorghotel.

Het belang van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] is erin gelegen dat zij gevrijwaard willen blijven van de toevoeging van een zorghotel in de nabijheid van hun percelen. De regeling in de Wet geluidhinder strekt kennelijk niet tot bescherming van dat belang van [appellant sub 1] en [appellant sub 2].

Een beroep van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] tegen een besluit van het college van burgemeester en wethouders tot vaststelling van hogere geluidgrenswaarden zoals bedoeld in de Wgh voor het zorghotel

kan niet leiden tot een vernietiging van dat besluit vanwege het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb. Nu [appellant sub 1] en [appellant sub 2] vanwege het relativiteitsvereiste een besluit tot vaststelling van hogere geluidgrenswaarden voor het zorghotel niet in rechte kunnen aantasten, kunnen zij evenmin met vrucht een beroep doen op een vermeend gebrek met betrekking tot de voorbereiding van het bestemmingsplan in relatie tot het besluit tot vaststelling hogere geluidgrenswaarden. Dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2], naar zij zelf stellen, zelf mogelijk toekomstige gebruikers zijn van het zorghotel maakt dit niet anders, reeds omdat in zoverre geen sprake is van een actueel belang.

Correctie Langemeijer

8. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat de werking van het relativiteitsvereiste vanwege het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel gecorrigeerd moet worden. Hiermee doelen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] kennelijk op de uitspraak van 16 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:732](#), waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel kan leiden tot een correctie op de toepassing van het relativiteitsvereiste. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren aan dat de Wgh hen beschermt tegen de komst van geluidgevoelige objecten en ongewenste planologische ontwikkelingen. Voorts dat het zorghotel in de geluidzone van de snelweg A35-A1 gebouwd mag worden en dat onzeker is of zij in de toekomst onder dezelfde voorwaarden een geluidgevoelig object in die geluidzone mogen bouwen.

8.1. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben niet aannemelijk gemaakt dat bij hen concrete verwachtingen zijn gewekt dat zij zouden worden beschermd door de normen waarop zij een beroep doen. Zij stellen dat de Wet geluidhinder hen beschermt tegen de komst van geluidgevoelige objecten en ongewenste planologische ontwikkelingen en dat het zorghotel in de geluidzone van de snelweg A35-A1 gebouwd mag worden en dat onzeker is of zij in de toekomst onder dezelfde voorwaarden een geluidgevoelig object in die geluidzone mogen bouwen. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 16 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:732](#), kunnen verwachtingen ontleend aan een algemene formele handeling, zoals een wettelijk voorschrift of een beleidsregel, niet als concrete verwachtingen aangemerkt worden. Dit zou immers leiden tot een algemene rechtszekerheidscorrectie op het relativiteitsvereiste wat blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 8:69a van de Awb niet de bedoeling van de wetgever is geweest (Kamerstukken II, 2010/2011, 32 450, nr. 7, p. 28).

Voorts hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] geen concrete activiteiten of plannen genoemd waarbij hun de nu aan de orde zijnde bepalingen zijn of zouden kunnen worden tegengeworpen. Evenmin is sprake van handelen in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

9. Nu het beroep van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] op het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel niet slaagt, kan het beroep niet leiden tot een correctie op de toepassing van het relativiteitsvereiste.

Gelet op hetgeen onder 7.1 is overwogen betekent dit dat artikel 8:69a van de Awb [appellant sub 1] en [appellant sub 2] kan worden tegengeworpen. De Afdeling ziet dan ook af van een inhoudelijke bespreking van het betoog over het ten tijde van het vaststellingsbesluit ontbreken van een besluit tot vaststelling van hogere geluidgrenswaarden voor het zorghotel.

Ladder voor duurzame verstedelijking

10. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is vastgesteld.

11. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien van benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of

anderszins, en;

c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld."

12. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is blijkens de geschiedenis van totstandkoming van deze bepaling (nota van toelichting, blz. 34 en 49; Stb. 2012, 388) beoogd vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren en ongewenste leegstand te vermijden. De zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen, maar bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van het toetsingskader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, nadrukkelijk in de plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling.

13. Vast staat dat de realisering van het zorghotel is aan te merken als nieuwe stedelijke ontwikkeling

14. De raad heeft zich bij de beoordeling van de vraag of de stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte gebaseerd op de door de Stec groep opgestelde notitie "Memo bij ladderadvies zorghotel Azelo" van 26 november 2015" (hierna: Stec-rapport).

15. In het Stec-rapport is uitgegaan van een regionaal schaalniveau van 15 tot 25 km rondom Borne. Dit betekent dat de marktregio is afgebakend tot de lijn Almelo, Hengelo en Enschede. In het Stec-rapport is beschreven dat er een regionale behoefte bestaat.

16. Ter zitting hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] toegelicht dat hun bezwaren zich niet zozeer richten tegen de in het Stec-rapport beschreven behoefte aan een zorghotel, maar tegen de gekozen locatie. Een zorghotel past volgens hen niet in een buitengebied waar zich op korte afstand bedrijven bevinden die geurhinder en geluidhinder veroorzaken. Zij vrezen in de toekomst klachten van gebruikers van het zorghotel als gevolg daarvan.

Gelet hierop stelt de Afdeling vast dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro niet langer bestrijden, maar dat de beroepsgrond zich toespitst op artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b en c, van het Bro.

17. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat de raad onvoldoende heeft verantwoord of binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren aan dat vrijwel niet inzichtelijk is gemaakt waarom deze locatie geschikt is. Het zorghotel is volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] bedoeld voor patiënten uit heel Twente. In en nabij de Twentse binnensteden zijn braakliggende bouwkvavels beschikbaar en ook ter plaatse van het gezondheidspark te Hengelo zijn voldoende gronden beschikbaar om in de behoefte te kunnen voorzien. Deze mogelijkheden zijn ten onrechte niet betrokken bij het onderzoek, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2]. Voorts stellen zij dat de locatie moeilijk bereikbaar is en dat zich geen voorzieningen in het buitengebied bevinden.

17.1. De Afdeling zal beoordelen of hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat de raad zich bij de vaststelling van het plan niet op de inhoud van het Stec-rapport heeft mogen baseren. Die conclusie is gerechtvaardigd indien in de stellingen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] over dit rapport aanleiding wordt gevonden om te twijfelen aan de juistheid en de volledigheid van dit rapport, of indien de uitkomst van het rapport zodanig afwijkt van hetgeen redelijkerwijs is te verwachten dat de raad zich hierop niet heeft mogen baseren. Tegen de achtergrond van deze toetsingsmaatstaf overweegt de Afdeling als volgt.

17.2. In het Stec-rapport staat dat de combinatie van het retraitecentrum De Zwanenhof en het zorghotel

essentieel is voor de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro. Het concept van een retraitecentrum en een zorghotel is gericht op een combinatie van fysieke zorg, mentale zorg en emotionele begeleiding, aldus het Stec-rapport.

De Zwanenhof heeft ter zitting desgevraagd toegelicht dat mentale zorg en emotionele begeleiding niet alleen noodzakelijk is voor burn-out patiënten en patiënten van mantelzorgers, maar ook voor een (groeierende) groep oudere orthopedische patiënten die geen sociaal netwerk en vangnet meer hebben. De Zwanenhof zal deze patiënten thuisverplaatste zorg en emotionele en mentale begeleiding bieden bij het opnieuw opbouwen van een sociaal netwerk om zo de terugkeer naar zelfstandig functioneren in de thuissituatie te bevorderen. Een locatie binnen stedelijk gebied op een afstand van ongeveer 1,5 km van het retraitecentrum zou volgens De Zwanenhof afbreuk doen aan een concept dat is gericht op een combinatie van fysieke zorg, mentale zorg en emotionele begeleiding. Daarom is gezocht naar een locatie op loopafstand van De Zwanenhof.

Het asielzoekerscentrum in de nabijheid van de Zwanenhof is als mogelijke locatie gezien, maar dit werd teruggetrokken uit de verkoop. Verder waren in de nabije omgeving geen bestaande geschikte locaties beschikbaar waar een zorghotel van 60 kamers in combinatie met de overige faciliteiten kan worden gevestigd, aldus het Stec-rapport. Volgens het Stec-rapport is het van groot belang dat De Zwanenhof en het zorghotel letterlijk en figuurlijk in elkaars verlengde liggen en is het voor de continuïteit van De Zwanenhof van belang dat het zorghotel er komt, omdat De Zwanenhof zonder het zorghotel niet rendabel zal zijn en zal verdwijnen. De keuze voor een locatie op het terrein van De Zwanenhof voorkomt mogelijke leegstand van het klooster en retraitehuis, aldus het Stec-rapport.

Voorts past de ontwikkeling volgens het Stec-rapport binnen het beleid van provincie en gemeente. Dit beleid is erop gericht de leefbaarheid en het woonklimaat van de inwoners van de gemeente op een goede manier te waarborgen en overcapaciteit aan zorgvoorzieningen in een gebied te voorkomen. Door het mogelijk maken van een zorghotel wordt cultureel erfgoed behouden en onderhouden. Het plan bevordert daarmee de ruimtelijke kwaliteit van het gebied, aldus het Stec-rapport.

Over de bereikbaarheid staat in het Stec-rapport dat de locatie door de ligging nabij de A35 en de A1 een goede autobereikbaarheid heeft. Bovendien zal vanuit het zorghotel vervoer worden geregeld van en naar het station.

17.3. Gelet op bovengenoemde passages vormt het zorghotel een functionele aanvulling op het bestaande retraitehuis en voorkomt de ontwikkeling van een zorghotel mogelijke leegstand van het klooster en retraitehuis. Gezien het voorgaande wenst De Zwanenhof de activiteiten op de huidige locatie uit te breiden. De Afdeling ziet in hetgeen door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] is aangevoerd over de locatie geen aanleiding om te twifelen aan de juistheid en de volledigheid van het Stec-rapport. Er is dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich bij de vaststelling van het plan niet op het Stec-rapport heeft mogen baseren. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat in dit geval niet binnen bestaand stedelijk gebied in de regio in deze regionale behoefte kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins.

Voor zover [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het plangebied moeilijk bereikbaar is, overweegt de Afdeling dat het plangebied door de ligging nabij de A35 en A1 goed bereikbaar is en dat vanuit het zorghotel vervoer van en naar het station zal worden geregeld.

Gelet op het voorgaande is het plan niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro vastgesteld.

Het betoog faalt.

Strijd met provinciale Omgevingsverordening en Omgevingsvisie.

18. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat het plan in strijd met hoofdstuk 2 van de Omgevingsverordening Overijssel 2009 (hierna: Omgevingsverordening) is vastgesteld. Het zorghotel ligt in de groene omgeving als bedoeld in de Omgevingsverordening. Met het plan is niet voldaan aan de artikelen 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5 en 2.1.6 uit de Omgevingsverordening, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2].

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen voorts dat het plan in strijd met de Overijsselse Omgevingsvisie

(hierna: Omgevingsvisie) is vastgesteld. Zij voeren aan dat met een zorghotel in een agrarisch landbouwgebied geen landschap ontstaat waar wonen, natuur, landbouw en water elkaar versterken, maar dat hierdoor een landschap ontstaat waarin deze aspecten met elkaar conflicteren.

18.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet in strijd met de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening is vastgesteld. De voorgenomen ontwikkeling past binnen de ontwikkelingsperspectieven mixlandschap en stadsrandgebied. Het plangebied ligt niet in een gebied waar het ontwikkelingsperspectief primair gericht is op landbouw, of agrarisch gebruik. Het plangebied maakt onderdeel uit van het verwevingsgebied. Het accent ligt op verweving van functies. In het verwevingsgebied is de nieuwvestiging van een intensieve veehouderij niet toegestaan.

De raad stelt zich op het standpunt dat uit de plantoelichting en het Stec-rapport volgt dat aan de door verzoekers genoemde artikelen 2.1.3, 2.1.5 en 2.1.6 uit de Omgevingsverordening wordt voldaan. Ten aanzien van artikel 2.1.4 stelt de raad dat in paragraaf 4.2.3 van de plantoelichting, in de Zienswijzennota en in het Stec-rapport wordt toegelicht waarom (her)benutting van bestaande bebouwing in de groene omgeving in redelijkheid niet mogelijk is. Daarin staat ook dat de bestaande erven geen ruimte bieden voor een zorghotel.

18.2. In de uitspraak van 6 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:915](#), heeft de Afdeling overwogen dat voor de uitleg van het begrip extra ruimtebeslag in de Omgevingsverordening dient te worden aangesloten bij haar jurisprudentie over artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Nu de Afdeling in 17.3 heeft overwogen dat de raad het plan niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, heeft vastgesteld, is er evenmin aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening is vastgesteld.

18.3. De Afdeling stelt vast dat artikel 2.1.4 van de Omgevingsverordening voorwaarden stelt aan het realiseren van andere dan stedelijke ontwikkelingen. Nu het in dit geval gaat om een stedelijke ontwikkeling, is artikel 2.1.4, van de Omgevingsverordening niet van toepassing.

18.4. In paragraaf 4.2.3, 4.2.4 en 4.2.5 van de plantoelichting is uiteengezet dat aan de vereisten uit artikel 2.1.5 van de Omgevingsverordening is voldaan. Voorts is in de plantoelichting uiteengezet op welke wijze toepassing is gegeven aan de vier-lagen-benadering uit de Omgevingsvisie en op welke wijze de Catalogus Gebiedskenmerken is gebruikt bij de ruimtelijke inpassing. Zo staat in paragraaf 4.2.6 van de plantoelichting dat met de vaststelling van de Omgevingsvisie de provincie heeft gekozen voor de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Dit zogenoemde KGO-beleid biedt ook mogelijkheden tot nieuwvestiging of grootschalige uitbreiding van bestaande functies in het buitengebied. Het plan voor een zorghotel betreft een sociaal-economisch initiatief gericht op een efficiënte bedrijfsvoering en verbreding van activiteiten van een bestaand bedrijf. Daarmee komt het bedrijf volgens de plantoelichting in aanmerking voor een uitbreiding. Daarvoor moet worden aangetoond dat het verlies aan ecologisch en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving. Hiertoe is door ing. J. Collou een plan opgesteld voor de landschappelijke inpassing en kwaliteitsimpuls groene omgeving. Daarin is nader gemotiveerd dat en op welke wijze met dit plan wordt geïnvesteerd in de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving. Volgens de plantoelichting is het plan in goed overleg met de provincie tot stand gekomen.

18.5. Het beleid inzake de Kwaliteitsimpuls Groene omgeving is beschreven en getoetst in paragraaf 4.2.6 en 4.2.7 van de plantoelichting. Voorts is op p. 16-23 van het Landschapsinpassingsplan gemotiveerd uiteengezet dat aan artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening wordt voldaan.

Uit de weergegeven passages volgt dat de raad het plan heeft getoetst aan de artikelen 2.1.5 en 2.1.6 van de Omgevingsverordening en dat daarbij de Omgevingsvisie is betrokken. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben geen concrete bezwaren naar voren gebracht tegen de wijze waarop de raad het plan aan de Omgevingsverordening heeft getoetst, dan wel de wijze waarop de raad de Omgevingsvisie bij de vaststelling van het plan heeft betrokken. Er is dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in zoverre niet in overeenstemming met de Omgevingsverordening en de Omgevingsvisie heeft vastgesteld.

Het betoog faalt.

Gemeentelijk beleid

19. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat het plan in strijd met de Nota van Uitgangspunten en het

Beleid Vrijkomende Agrarische bebouwing (hierna: VAB-beleid) is vastgesteld. Het VAB-beleid biedt ruimte om bestaande vrijkomende agrarische bebouwing of voorheen gebruikte agrarische bebouwing te gebruiken voor nieuwe functies. In dit plan wordt echter een geheel nieuwe bestemming toegekend.

19.1. De raad stelt dat in dit geval het VAB-beleid niet is toegepast, zodat het plan daarmee niet in strijd kan zijn.

19.2. In dit geval is geen sprake van vrijkomende agrarische bebouwing, zodat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het VAB-beleid hier niet aan de orde is.

Voor zover [appellant sub 1] en [appellant sub 2] menen dat het plan in strijd met de op 1 oktober 2013 door de raad vastgestelde 'Nota van Uitgangspunten Bestemmingsplan Buitengebied Borne' is vastgesteld, hebben zij niet nader aangeduid op welk punt het plan daarmee in strijd is. Reeds hierom kan de beroepsgrond niet slagen.

#### Bebouwde kom

20. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat de omgeving van het zorghotel als bebouwde kom dient te worden aangemerkt. In dat geval volgt uit de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: Wgv) dat voor een geurgevoelig object een norm geldt van 3 odour units per kubieke meter lucht. [appellant sub 1] stelt daaraan niet te kunnen voldoen.

20.1. De Afdeling stelt vast dat het terrein van De Zwanenhof in het buitengebied op ruim 1,5 km afstand van de woonkern Zenderen en 1,5 km afstand van de woonkern Borne ligt. Het zorghotel ligt tussen verspreid liggende agrarische bebouwing. Gelet op deze verspreid liggende bebouwing heeft het gebied van en rond het zorghotel niet het karakter van een bebouwde kom.

Niet in geschil is dat het zorghotel kan worden aangemerkt als geurgevoelig object in de zin van de Wgv en dat het plangebied binnen een concentratiegebied ligt. In dat geval volgt uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wgv dat daarvoor een geurnorm geldt van 14 odour units per kubieke meter lucht.

Het betoog faalt.

#### Geurhinder

21. Er zijn drie geurrapporten in het geding gebracht. De raad heeft zich bij de vaststelling van het plan gebaseerd op het "Geuronderzoek veehouderijen 'omgekeerde werking' Zorghotel De Zwanenhof, retraitsweg 4-6 in Zenderen" van Avenue Adviseurs, van 3 februari 2016 (hierna AV1-rapport). [appellant sub 1] heeft als reactie daarop het door Farmconsults opgestelde Geuronderzoek [locatie 1] t.o.v. Bestemmingsplan Zwanenhof", van april 2016 (hierna: het FC rapport) in het geding gebracht. De raad heeft als reactie op het beroepschrift van [appellant sub 1] het rapport van Avenue Adviseurs "Reactie op beroepschrift [appellant sub 1] en geurrapport Farmconsult" van 25 juli 2016 (hierna: het AV2-rapport) in het geding gebracht.

22. In zijn beroepschrift bestreed [appellant sub 1] de door de raad geraadpleegde geurrapporten, omdat hij stelde dat de geurbelasting van zijn agrarisch bedrijf op het zorghotel tot een overschrijding van de toegestane 14 odour units per kubieke meter lucht zou leiden en dit in de door de raad geraadpleegde rapporten niet was onderkend.

In het nader stuk van 6 maart 2017 stelt [appellant sub 1] echter dat de agrarische bestemming van het perceel [locatie 1] uit het oogpunt van geur geen belemmering vormt voor de realisatie van een zorghotel. Ter zitting heeft [appellant sub 1] toegelicht dat hij ruim onder de 14 odour units per kubieke meter lucht blijft. De Afdeling stelt vast dat de door de raad geraadpleegde geurrapporten niet langer door [appellant sub 1] worden bestreden, zodat op het betoog hierover niet meer hoeft te worden ingegaan.

#### Bufferzone

23. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat er ten onrechte geen bufferzone is geprojecteerd tussen

de agrarische gronden en de bestemming "Maatschappelijk", terwijl er op een afstand van minder dan 20 m van het plangebied mest wordt uitgereden op de landbouwgronden in de directe omgeving van het plangebied. De geuremissie uit stallen en de verspreiding van ziektekiemen als gevolg van het uitrijden van mest kan via luchtverversingsinstallaties het zorghotel binnenkomen en van invloed zijn op de gezondheid van patiënten.

23.1. De raad en De Zwanenhof stellen dat het uitrijden van mest op omliggende landbouwgronden een incidentele bedrijfsactiviteit betreft. Dat gebeurt 2 à 3 keer per jaar. Het zorghotel wordt op ongeveer 32,5 m afstand vanaf het aangrenzende perceel van [appellant sub 2] gerealiseerd. Dit is voorgeschreven in de noodzakelijke en in de planregels verplicht gestelde landschappelijke inpassing en de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Gelet op de afstand van 32,5 m is er van onaanvaardbare risico's voor de verspreiding van dierziekten geen sprake. Verder merken de raad en De Zwanenhof op dat op het dak van het zorghotel 9 luchtbehandelingskasten worden geplaatst.

23.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad geen aanleiding behoeft te zien een grotere ruimtelijke scheiding aan te houden dan in het plan is voorzien ter beperking van het risico van het verspreiden van (dier)ziekten.

Het betoog faalt.

#### Geluid en fijnstof

24. [appellant sub 1] stelt dat de raad ten onrechte niet is ingegaan op de aspecten geluid en fijnstof. Deze aspecten zijn volgens [appellant sub 1] van belang om te kunnen bepalen of [appellant sub 1] niet wordt geschaad in zijn toekomstige bedrijfsvoering.

24.1. In paragraaf 5.2 Bedrijven en milieuzonering van de plantoelichting zijn de richtafstanden voor onder meer de aspecten fijnstof, geluid en gevaar gezien voor [locatie 1]. Daarvoor heeft de raad aansluiting gezocht bij de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering". Volgens tabel 5.2 van de plantoelichting bedraagt de grootste richtafstand 50 m voor geluid. De kortste afstand tussen het bouwblok aan de [locatie 1] en het bouwblok voor het zorghotel bedraagt ongeveer 75 m. Hiermee is ruim voldaan aan de afstandeis van 50 m.

Gelet op de hierboven weergegeven passage uit de plantoelichting mist het betoog van [appellant sub 1] dat de raad de aspecten geluid en fijnstof niet heeft betrokken bij de belangenafweging, feitelijke grondslag.

#### Bedrijfsvoering [appellant sub 2].

25. [appellant sub 2] stelt dat het plan zal leiden tot een beperking van zijn bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden.

25.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de bedrijfsvoering van [appellant sub 2] niet in gevaar zal komen als gevolg van het realiseren van het zorghotel. [appellant sub 2] heeft een vergunning voor het houden van maximaal 44 melk- en kalfkoeien ouder dan 2 jaar en 46 stuks vrouwelijk jongvee tot 2 jaar. Volgens de geurverordening van de gemeente Borne geldt een vaste afstand van 25 m tussen een geurgevoelig object en een veehouderij waar rundvee wordt gehouden. De raad merkt op dat niet het zorghotel, maar een burgerwoning aan de [locatie 3] maatgevend is voor het bedrijf van [appellant sub 2]. De afstand tussen deze burgerwoning en het bedrijf van [appellant sub 2] bedraagt ongeveer 25 m, aldus de raad.

25.2. Voor rundvee dient een vaste afstand te worden gehanteerd. Het plangebied ligt buiten de bebouwde kom, zodat overeenkomstig artikel 4 van de Wgv een afstand van 50 m geldt, gemeten vanaf de buitenzijde van het geurgevoelig object tot het dichtstbijzijnde emissiepunt indien het dierenverblijf overdekt is.

25.3. De raad van Borne heeft op 28 september 2010 een gemeentelijke verordening vastgesteld, waarbij deze afstand is gehalveerd naar 25 m. Dit is in overeenstemming met artikel 6, derde lid, aanhef en onder b van de Wgv.

25.4. De bedrijfsopstallen van [appellant sub 2] liggen op ruim 130 m van het plangebied en op ruim 360 m van het bouwvlak voor het zorghotel. Dit betekent dat ruim wordt voldaan aan de vereiste afstand van 25 m. In zoverre is er geen aanleiding voor het oordeel dat het zorghotel tot een beperking van de bedrijfsvoering en



uitbreidingsmogelijkheden van [appellant sub 2] zal leiden.

Het betoog faalt.

#### Onduidelijkheid planregels

26. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat het plan in strijd met de rechtszekerheid is vastgesteld, omdat het plan meer toelaat dan in de plantoelichting is beoogd. Zo laat het plan volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] een ziekenhuis toe omdat in de planregels staat dat het mogelijk is om 24 uur per dag een beroep te doen op professionele zorg- en dienstverlening. Het is volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] niet uitgesloten dat daarbij medische ingrepen worden verricht.

Voorts laat het plan een conferentieoord en een gewoon hotel met conferentieoord toe. Het parkeren is in dat verband onvoldoende doorgerekend, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2].

26.1. De raad stelt dat het zorghotel geen ziekenhuis is en dat binnen het zorghotel geen operaties of medische ingrepen plaatsvinden. Het zorghotel biedt thuisverplaatste zorg voor cliënten die na een medische ingreep niet thuis kunnen herstellen. De zorg die in het zorghotel geboden wordt, is dezelfde zorg die zij thuis zouden ontvangen.

De raad stelt dat het huidige plan het al mogelijk maakt dat mensen samenkomen voor een tijdelijke religieuze, persoonlijke of spirituele retraite. Door het toevoegen van het begrip conferentieoord kunnen mensen ook samenkomen voor andere dan genoemde zaken. De raad stelt dat het retraitehuis over een potentiële conferentieruimte beschikt van maximaal 589 m<sup>2</sup>. De maximale invulling van het gebruik als conferentieoord blijft beperkt tot die 589 m<sup>2</sup>, aldus de raad.

De raad stelt voorts dat het plan geen gewoon hotel of zelfstandig conferentieoord toelaat, omdat artikel 4.1, onder b, van de planregels alleen ondergeschikt medegebruik ten behoeve van een retraitehuis toestaat. Voorts is in artikel 4.4.2, onder c, van de planregels geregeld dat zelfstandige horeca en/of afhaal-service niet is toegestaan.

26.2. De Afdeling stelt vast dat de artikelen 4.1 en 4.4.2, onder c, van de planregels in samenhang bezien met de verbeelding het gebruik van gronden ten behoeve van een gewoon hotel uitsluiten. Voorts stelt de Afdeling vast dat de artikelen 1.52 en 4.1 van de planregels in samenhang bezien met de verbeelding het gebruik van gronden ten behoeve van een ziekenhuis uitsluiten.

26.3. Ingevolge artikel 4.1, aanhef en onder a, van de planregels is ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van maatschappelijk - retraitehuis', onder meer een conferentiecentrum toegestaan.

In dit plan is aan de gronden waarop het huidige retraitehuis is gevestigd deze aanduiding toegekend, zodat het plan het gebruik van het gehele huidige retraitehuis als conferentiecentrum mogelijk maakt. De raad heeft ter zitting weliswaar toegelicht dat het retraitehuis beschikt over 589 m<sup>2</sup> potentiële conferentieruimte, maar een maximering in de planregels daartoe ontbreekt. De raad heeft ter zitting erkend dat het niet de bedoeling is om conferentieruimte met een grotere oppervlakte dan 589 m<sup>2</sup> mogelijk te maken. Nu de raad heeft nagelaten een nadere maximering voor de oppervlakte voor het gebruik als conferentiecentrum op te nemen, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan, voor zover in artikel 4.1, onder a, van de planregels een maximering van de oppervlakte voor het gebruik als conferentieruimte ontbreekt, op onvoldoende zorgvuldige wijze heeft vastgesteld.

De Afdeling overweegt in dat verband dat het bij de berekeningen in het parkeeronderzoek is uitgegaan van 589 m<sup>2</sup> conferentieruimte, terwijl het plan meer mogelijk maakt.

Het betoog slaagt.

27. Het beroep van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] is gegrond. Hun beroep heeft het volgende gebrek aan het licht gebracht:

een conferentieoord in de bestemming "Maatschappelijk".

In hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd ziet de Afdeling onder verwijzing naar hetgeen onder 26.3 is overwogen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft artikel 4.1, onder a, van de planregels, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

27.1. Nu niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien ten aanzien van artikel 4.1, onder a, van de planregels en te bepalen dat deze uitspraak ten aanzien van dit planonderdeel in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd.

27.2. Nu de Afdeling ten aanzien van artikel 4.1, onder a, van de planregels zelf zal voorzien in een nadere maximering van 589 m<sup>2</sup> voor het gebruik van gronden als conferentieruimte en in het parkeeronderzoek van 589 m<sup>2</sup> conferentieruimte is uitgegaan, zal de Afdeling in het hierna volgende nagaan of de raad zich bij de vaststelling van het plan op het parkeeronderzoek heeft mogen baseren.

27.3. In het parkeeronderzoek staat dat het parkeren op eigen terrein van De Zwanenhof wordt opgelost. Uit de berekening die de raad heeft overgelegd volgt dat per dagdeel 200 parkeerplaatsen nodig zijn. Er zijn 100 parkeerplaatsen aanwezig, er komen 61 parkeerplaatsen bij en er is plaats voor 50 extra parkeerplaatsen. Dit betekent dat het terrein groot genoeg is om 211 parkeerplaatsen te realiseren. Er is geen enkele parkeerdruk op de omgeving.

Nu [appellant sub 1] en [appellant sub 2] geen concrete bezwaren naar voren hebben gebracht tegen de gehanteerde kencijfers en de methode aan de hand waarvan de parkeerbehoefte is berekend, bestaat in zoverre geen aanleiding de berekening van de parkeerbehoefte ondeugdelijk te achten. De Afdeling overweegt dat er geen aanleiding is voor het oordeel dat de raad zich bij de vaststelling van het plan zich niet op deze cijfers heeft mogen baseren.

#### Natuurbeschermingswet 1998

28. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat het plan in strijd met artikel 19j van de Natuurbeschermingswet is vastgesteld, omdat een passende beoordeling ontbreekt. [appellant sub 1] stelt dat de raad ten onrechte niet is ingegaan op het aspect Natura 2000. Zij voeren aan daar belang bij te hebben voor hun bedrijfsvoering met het oog op de beperkt uit te geven ontwikkelruimte aan stikstofdepositie.

28.1. De raad en De Zwanenhof stellen dat de belangen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] niet worden beschermd door artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw), zodat artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) aan vernietiging van het bestemmingsplan in de weg staat.

28.2. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking getreden en zijn de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) en Flora- en faunawet ingetrokken. Uit artikel 9.10 van de Wnb volgt dat dit geschil nu het plan is vastgesteld voor 1 januari 2017 moet worden beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht

28.3. De verplichting tot het verrichten van een passende beoordeling berust op wetgeving die strekt tot bescherming van het algemene belang bij het behoud van Natura 2000-gebieden. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BR1412](#), volgt dat de individuele belangen van burgers die in of in de onmiddellijke nabijheid van een Natura 2000-gebied wonen bij behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang van het behoud van een Natura 2000-gebied, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Hiervan is bij [appellant sub 1] en [appellant sub 2] in dit geval geen sprake, omdat het meest dichtbij gelegen Natura 2000-gebied zich op een afstand van ruim 10 km van het plangebied bevindt. Deze conclusie wordt niet anders door hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben gesteld over het mogelijk beperken van de uit te geven ontwikkelingsruimte voor stikstofdepositie. Zij hebben niet geconcretiseerd in hoeverre het behouden en uitbreiden van deze ontwikkelingsruimte voor hun bedrijfsvoering van belang is. Gelet op het bepaalde in artikel 8:69a van de Awb kan hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] over de passende beoordeling hebben aangevoerd reeds hierom niet tot vernietiging van

de bestreden besluiten leiden.

## Veiligheid

29. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat de (brand)veiligheid onvoldoende is gewaarborgd. Het zorghotel ligt ver van een brandweerkazerne en een ambulancepost. Voorts is er geen bluswatervoorziening aanwezig en ligt het zorghotel binnen de invloedssfeer van een snelweg waar het vervoer van gevaarlijke stoffen is toegestaan en daar zijn geen maatregelen voor getroffen, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2].

29.1. De brandveiligheid van het zorghotel wordt niet in een bestemmingsplan geregeld, maar betreft een uitvoeringsaspect. De afstand tot een brandweerkazerne of de afstand tot een ambulancepost behoeven evenmin in een bestemmingsplan te worden geregeld. Deze aspecten zullen in deze procedure dan ook buiten beschouwing blijven.

29.2. In paragraaf 5.7.2 van de plantoelichting staat dat ten zuidwesten van het plangebied de snelweg A1/A35: knooppunt Azelo - Knooppunt Buren ligt. Overeenkomstig het Besluit externe veiligheid transportroutes geldt voor dit wegvak een risicoplafond voor het plaatsgebonden risico van 1 m van de snelweg en een risicoplafond voor het groepsrisico van 82 m. Aangezien het plangebied ruim buiten deze contouren valt, leidt dit plan niet tot een wezenlijke toename van het groepsrisico ten opzichte van de bestaande situatie, aldus de plantoelichting.

Gelet op deze passage uit de plantoelichting ligt het plangebied ruim buiten de risico-invloed van deze weg, zodat dit niet aan de vaststelling van het plan in de weg stond.

Het betoog faalt.

## Overige aspecten

30. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat het in het plan voorziene bouwwerk tot een aantasting van het (cultuur)landschap zal leiden, omdat het grote bouwwerk op een kantoorgebouw lijkt en storend zal zijn in het landschap.

30.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de ontwikkeling van een zorghotel bij de Zwanenhof bijdraagt aan het behoud en de ontwikkeling van de cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten in het plangebied. Het plangebied ligt in het gebied de Groene Poort. Volgens de raad is met de vormgeving van het landschappelijke inrichtingsplan specifiek rekening gehouden met de cultuurhistorische waarde van het klooster en reitruitehuis. Het behoud van het karakter van deze gebouwen acht de raad van belang voor de Groene Poort en de aantrekkelijkheid van het gebied voor fietsers, wandelaars en andere bezoekers. In het kader van de Groene Poort is eerder uitvoering gegeven aan het herstel van de kloostertuin bij De Zwanenhof. Het perceel van De Zwanenhof maakt deel uit van de kloosterpadwandeling en in de directe omgeving liggen knooppuntenroutes van het fietsnetwerk in Twente. Deze routes en wandelmogelijkheden worden met het initiatief voor een zorghotel uitgebreid, aldus de raad. Ook de aansluiting op het Strecoconduct levert een bijdrage aan de doelen in het kader van de Groene Poort.

30.2. Ingevolge artikel 3.1.6, vijfde lid, aanhef en onder a van het Bro wordt, voor zover bij de voorbereiding van het bestemmingsplan geen milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wordt opgesteld, in de toelichting ten minste neergelegd:

a. een beschrijving van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden.

30.3. In de nota van toelichting bij dit artikel (blz. 6; Stb 2011, 339) staat dat cultuurhistorische waarden uitdrukkelijk dienen te worden meegewogen bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Dit betekent dat gemeenten een analyse moeten verrichten van de cultuurhistorische waarden in een bestemmingsplangebied en daar conclusies aan moeten verbinden die in een bestemmingsplan verankerd worden.

30.4. In paragraaf 5.10.2.2 van de plantoelichting staat dat toetsing voor het aspect cultuurhistorie heeft

plaatsgevonden aan de hand van de historische waardenkaart van de provincie Overijssel. De gebouwen en tuin zijn niet aangewezen als monument. Het retraitshuis en de kloostertuin vormen echter wel cultuurhistorisch waardevolle elementen in het buitengebied tussen Borne en Zenderen. Met het realiseren van het zorghotel blijft de cultuurhistorische waarde van de gebouwen behouden. Aan de noordzijde van De Zwanenhof wordt een recent aangelegde boomgaard verder uitgebreid met hoogstam fruitbomen. Om de cultuurhistorische waarde van De Zwanenhof en de omliggende tuin en bos te benadrukken is aan de westzijde van het bos ter plaatse van het zorghotel juist gekozen voor een 'open' landschap. De desbetreffende gronden worden ingericht als botanisch waardevol grasland met een grote poel. Met dit plan zullen volgens de plantoelichting geen nadelige effecten optreden voor de aanwezige cultuurhistorische waarden, maar wordt er juist ingezet op het verder versterken van de aanwezige kwaliteit.

30.5. Gelet op bovengenoemde passage uit de plantoelichting heeft de raad bij het vaststellingsbesluit rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden bij het behoud van de gebouwen en de kloostertuin. Naar het oordeel van de Afdeling is er geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij de belangenafweging doorslaggevend gewicht had moeten toekennen aan de cultuurhistorische waarden die gediend zouden zijn met handhaving van de bestaande situatie. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat zich in het plangebied geen panden bevinden die zijn aangewezen als Rijks- of gemeentelijk monument. Het plan is in zoverre dan ook niet in strijd met artikel 3.1.6, vijfde lid, aanhef en onder a, van het Bro vastgesteld.

De betogen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] falen.

31. In hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voor het overige aan argumenten naar voren hebben gebracht, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening heeft vastgesteld.

#### Conclusie

32. Gelet op hetgeen in 26.3 is overwogen, is het beroep gegrond en dient het besluit te worden vernietigd voor zover het de vaststelling van artikel 4.1, onder a, van de planregels betreft.

33. Gelet op hetgeen is overwogen in 27.1 ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien ten aanzien van artikel 4.1, onder a, van de planregels en te bepalen dat deze uitspraak ten aanzien van dit planonderdeel in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd.

34. 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 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](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

#### Proceskosten

35. 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 de beroepen van [appellant sub 1A], [appellant sub 1B], [appellante sub 1C] en [appellant sub 2] gegrond;
- II. vernietigt het besluit van 12 april 2016 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied, herziening Zwanenhof", voor zover het betreft artikel 4.1, onder a, van de planregels;
- III. bepaalt dat artikel 4.1, onder a, van de planregels als volgt komt te luiden:

"ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van maatschappelijk - retraitshuis' een retraitshuis, een conferentiecentrum tot een maximale oppervlakte van 589 m<sup>2</sup>, met dien verstande dat ondergeschikt

medegebruik ten behoeve van een zorghotel is toegestaan";

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit, voor zover dit is vernietigd;

V. draagt de raad van de gemeente Borne op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Borne tot vergoeding van bij [appellant sub 1A], [appellant sub 1B], [appellante sub 1C] en [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgenomen proceskosten tot een bedrag van € 1043,70 (zegge: duizenddrieënveertig euro en zeventig cent), waarvan € 990,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Borne aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) aan [appellant sub 1A], [appellant sub 1B] en [appellante sub 1C] en € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor [appellant sub 2] vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. A. Heinen, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Heinen  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 juni 2017

632.

## BIJLAGE

\* Bij rechtsoverwegingen 18 - 18.5

Omgevingsverordening Overijssel 2009

Artikel 2.1.3. SER-ladder voor de Stedelijke omgeving

Bestemmingsplannen voorzien uitsluitend in stedelijke ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag door bouwen en verharding leggen op de groene omgeving wanneer aannemelijk is gemaakt:

- dat er voor deze opgave in redelijkheid geen ruimte beschikbaar is binnen het bestaande bebouwd gebied en de ruimte binnen het bestaande bebouwd gebied ook niet geschikt te maken is door herstructurering en/of transformatie;

- dat mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik binnen het bestaande bebouwd gebied optimaal zijn benut.

Artikel 2.1.4. Principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik Bestemmingsplannen voorzien uitsluitend in andere dan stedelijke ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag door bouwen en verharding leggen op de groene omgeving wanneer aannemelijk is gemaakt:

- dat (her)benutting van bestaande bebouwing in de groene omgeving in redelijkheid niet mogelijk is;

- dat mogelijkheden voor combinatie van functies op bestaande erven optimaal zijn benut.

Artikel 2.1.5. Ruimtelijke kwaliteit

1. In de toelichting op bestemmingsplannen wordt onderbouwd dat de nieuwe ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt, bijdragen aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit conform de

geldende gebiedskenmerken.

2. In het kader van toelichting als bedoeld in lid 1 wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze toepassing is gegeven aan de vier-lagen-benadering die in de Omgevingsvisie Overijssel is neergelegd en op welke wijze de Catalogus Gebiedskenmerken is gebruikt bij de ruimtelijke inpassing.

3. In het kader van de toelichting als bedoeld in lid 1 wordt gemotiveerd dat de nieuwe ontwikkeling past binnen het ontwikkelingsperspectief die in de Omgevingsvisie Overijssel voor het gebied is neergelegd.

4. Gemeenteraden mogen gemotiveerd afwijken van het ontwikkelingsperspectief dat voor het betreffende gebied geldt, wanneer:

- er sprake is sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen en
- voldoende verzekerd is dat er sprake is van versterking van ruimtelijke kwaliteit conform de gebiedskenmerken. Deze afwijkmogelijkheid geldt niet voor gevallen waarin sprake is van ontwikkelingen die volgens het bepaalde in de onderdelen C en D van het Besluit milieueffectrapportage 1994 MER-plichtig zijn.

5. Bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden waarvoor in de Catalogus Gebiedskenmerken normerende uitspraken worden gedaan voorzien voor zover deze uitspraken zich daarvoor lenen, in een bestemmingsregeling conform deze normerende uitspraken.

6. Bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden waarvoor in de Catalogus Gebiedskenmerken richtinggevende uitspraken worden gedaan voorzien voor zover deze uitspraken zich daarvoor lenen, in een bestemmingsregeling conform deze richtinggevende uitspraken.

7. Van het gestelde onder 5 mag gemotiveerd worden afgeweken wanneer:

- er sprake is van zwaarwegende sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen en
- voldoende verzekerd is dat er sprake is van versterking van ruimtelijke kwaliteit conform de provinciale ambities zoals aangegeven in de Catalogus Gebiedskenmerken.

8. Van het gestelde onder 6 mag worden afgeweken mits voldoende gemotiveerd is dat de kwaliteitsambitie zoals aangegeven in de Catalogus Gebiedskenmerken in gelijke mate gerealiseerd wordt.

#### Artikel 2.1.6. Kwaliteitsimpuls Groene omgeving

1. Bestemmingsplannen voor de groene omgeving kunnen - met in achtneming van het bepaalde in artikel 2.1.3 en artikel 2.1.4 en het bepaalde in artikel 2.1.5 - voorzien in nieuwvestiging en grootschalige uitbreidingen van bestaande functies in de groene omgeving, uitsluitend indien hier sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen voor zijn én er is aangetoond dat het verlies aan ecologisch en/of landschappelijk waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving.

2. In afwijking van het gestelde onder lid 1 en onverminderd artikel 2.1.5 kan de vestiging van nieuwe agrarische bouwpercelen worden toegestaan als:

- een ondernemer zijn landbouwbedrijf verplaatst voor het realiseren van publieke belangen;
- een ondernemer op de huidige locatie geen ontwikkelingsmogelijkheden meer heeft en een volwaardig agrarisch bedrijf verplaatst naar een locatie waar wel ontwikkelingsmogelijkheden zijn. Op voorwaarde dat het agrarisch bouwperceel als bestemming op de uitplaatsingslocatie(s) in Overijssel wordt opgeheven. Deze voorwaarde geldt niet als er sprake is van een verplaatsing van een intensieve tak van een gemengd landbouwbedrijf naar een Landbouwontwikkelingsgebied of als de uitplaatsingslocatie herbenut zal worden door een volwaardig agrarisch bedrijf.

3. In aanvulling op het gestelde onder 1 geldt voor nieuwe ontwikkelingen die plaatsvinden op gronden die vallen binnen het ontwikkelingsperspectief Ondernemen met Natuur en Water en die niet zijn aangeduid als Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de voorwaarde dat de compensatie door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving gericht dienen te zijn op de versterking van de kwaliteit van natuur, water en landschap.

\* Bij de overwegingen 20 - 22 en 25.2 en 25.3 over de onderwerpen bebouwde kom en geur(hinder)

Wet geurhinder en veehouderij

## Artikel 2

1. Een geurgevoelig object is een gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt.

## Artikel 3

1. Een omgevingsvergunning met betrekking tot een veehouderij wordt geweigerd indien de geurbelasting van die veehouderij op een geurgevoelig object, gelegen:

- a. binnen een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom meer bedraagt dan 3.0 odour units per kubieke meter lucht;
- b. binnen een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom meer bedraagt dan 14.0 odour units per kubieke meter lucht;
- c. buiten een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom meer bedraagt dan 2,0 odour units per kubieke meter lucht;
- d. buiten een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom meer bedraagt dan 8,0 odour units per kubieke meter lucht.

## Artikel 4

1. De afstand tussen een veehouderij waar dieren worden gehouden van een diercategorie waarvoor niet bij ministeriële regeling een geuremissiefactor is vastgesteld, en een geurgevoelig object bedraagt:

- a. ten minste 100 m indien het geurgevoelige object binnen de bebouwde kom is gelegen, en
- b. ten minste 50 m indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen.

In bijlage 1 als bedoeld in artikel 2, zesde lid, van de Regeling geurhinder en veehouderij staat dat voor de diercategorie vrouwelijk jongvee tot twee jaar (A3) en melk- en kalfkoeien ouder dan twee jaar (A1) geen geuremissiefactor is vastgesteld.

## Artikel 6

(..)

3. Bij gemeentelijke verordening kan worden bepaald dat binnen een deel van het grondgebied van de gemeente een andere afstand van toepassing is dan de afstand, genoemd in artikel 4, eerste lid, met dien verstande dat deze:

- a. ten minste 50 m bedraagt indien het geurgevoelige object binnen de bebouwde kom is gelegen, en
- b. ten minste 25 m bedraagt indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen.

\* Bij de overwegingen 26.2 ev. over het onderwerp onduidelijkheid planregels

Bestemmingsplan

## Artikel 1.40 retraitshuis

Een instelling, welke gelegenheid biedt voor periodiek (nacht)verblijf, ten behoeve van een tijdelijke religieuze, persoonlijke of spirituele retraite, aan personen die hun hoofdverblijf elders ter vrije beschikking hebben.

#### Artikel 1.52 zorghotel

Een zorghotel is een hotel dat tijdelijk (nacht)verblijf biedt gericht op begeleiding, verzorging, revalidatie en/of verpleging op maat aan personen die een hoofdverblijf elders hebben. Bij een zorghotel is er sprake van de mogelijkheid om 24 uur per dag een beroep te kunnen doen op professionele zorg- en dienstverlening die in het hotel aanwezig is.

#### Artikel 4.1

De voor "Maatschappelijk" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van maatschappelijk - retraitehuis', een retraitehuis, een conferentiecentrum, met dien verstande dat ondergeschikt medegebruik ten behoeve van een zorghotel is toegestaan;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van maatschappelijk -zorghotel', een zorghotel, met dien verstande dat ondergeschikt medegebruik is toegestaan;

(..)

met de daarbij behorende;

- f. ondergeschikte zorg-, kuur en wellnessfaciliteiten;
- g. tijdelijk groepsverblijf met zorg;
- h. ondergeschikte horeca;
- i. ondergeschikte detailhandel;
- j. recreatief medegebruik;
- k. wegen en paden;
- l. tuinen, erven en terreinen;
- m. parkeervoorzieningen;
- n. groenvoorzieningen;
- o. water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- p. verhardingen;
- q. sport- en speelvoorzieningen.

#### Artikel 4.4.2

Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken, wordt in elk geval gerekend het gebruik voor:

- a. permanente bewoning, met uitzondering van bedrijfswoningen;
- b. tijdelijk groepsverblijf wanneer dit groter wordt dan 40% van de totale bedcapaciteit;
- c. zelfstandige horeca en/of een afhaalservice;
- d. zorg-, kuur-, en wellnessfaciliteiten voor personen die niet tot gasten van het zorghotel en/of het retraitehuis behoren;
- e. seksinrichtingen;
- f. een stort- en /of opslagplaats van grond en/of afval, anders dan als stort en/of opslagplaats voor normaal onderhoud, gebruik en beheer;
- g. een stallings- en/of opslagplaats van één of meer aan het gebruik onttrokken machines, voer-, vaar- of vliegtuigen, anders dan als stallings- en/of opslagplaats voor normaal onderhoud, gebruik en beheer.

\* Bij de overwegingen 28 ev. over het onderwerp Natuurbeschermingswet

Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking getreden en zijn de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) en Flora- en faunawet ingetrokken. Uit artikel 9.10 van de Wnb volgt dat dit geschil nu het plan is vastgesteld voor 1 januari 2017 moet worden beoordeeld aan de hand



van het voor die datum geldende recht

Natuurbeschermingswet 1998

Artikel 19j

1. Een bestuursorgaan houdt bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling [...] voor een

Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die terzake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening

- a. met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en
- b. met het op grond van artikel 19a of artikel 19b voor dat gebied vastgestelde beheerplan voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling [...]."

2. Voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt het bestuursorgaan alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling [...] van dat gebied."

3. In de gevallen, bedoeld in het tweede lid, wordt het besluit, bedoeld in het eerste lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden, genoemd in de artikelen 19g en 19h.