

ECLI:NL:RBOVE:2025:1514

Instantie	Rechtbank Overijssel
Datum uitspraak	20-03-2025
Datum publicatie	27-03-2025
Zaaknummer	AK_24_2120
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Beroep tegen afwijzing aanvraag omgevingsvergunning voor drie woonzorggebouwen. Beroep gegrond. Het besluit is onvoldoende zorgvuldig voorbereid. Niet gebleken dat voor de raad inzichtelijk was welke gevolgen de weigering van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) heeft voor eiseres en hoe zich die verhouden tot de daarmee te dienen doelen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK OVERIJSSSEL

Zittingsplaats Zwolle

Bestuursrecht

zaaknummer: ZWO 24/2120

uitspraak van de enkelvoudige kamer in de zaak tussen

Stichting Actolei, uit Zenderen, eiseres,

gemachtigde: mr. J. Kevelam,

en

het college van burgemeester en wethouders van Borne, verweerder,

gemachtigde: mr. J.H.B. Averdijk.

Inleiding

In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de afwijzing van haar aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van drie vrijstaande woon-zorggebouwen op het perceel aan de [adres 1]. Met het bestreden besluit van 23 januari 2024 heeft verweerder deze aanvraag

afgewezen.

Verweerder heeft met twee verweerschriften op het beroep en het aanvullend beroepschrift van eiseres gereageerd.

De rechtbank heeft het beroep op 7 februari 2025 op zitting behandeld. Namens eiseres waren [naam 1] en [naam 2] aanwezig, bijgestaan door de gemachtigde van eiseres. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door [naam 3], bijgestaan door de gemachtigde van verweerder.

Beoordeling door de rechtbank

Aanleiding

- 1.1 Eiseres is een zorginstelling, die sinds 2003 in de gemeente Borne is gevestigd. Zij biedt een beschermde woonomgeving voor mannen met een licht verstandelijke beperking en complex gedrag. Sinds 2005 vindt de zorgverlening plaats in zorgboerderij [locatie], op het perceel aan de [adres 1] (hierna: het perceel). Vanaf 2009 is de woning aan de [adres 2] ook betrokken in de exploitatie van eiseres. In deze gebouwen zijn in totaal 38 cliënten gehuisvest.
- 1.2 Op 17 november 2022 heeft eiseres bij verweerder een omgevingsvergunning aangevraagd voor het bouwen van drie vrijstaande woon-zorggebouwen op het perceel. Ter onderbouwing van haar aanvraag heeft eiseres het document Ruimtelijke onderbouwing, [adres 1], in mei 2023 opgesteld door BJZ.nu, bij verweerder ingediend. Hierin staat dat eiseres in de drie aangevraagde woon-zorggebouwen 25 zorgeenheden wil realiseren voor cliënten die in behandeling zijn binnen de zorginstelling. Ook zullen de gebouwen worden gebruikt voor personeel dat werkzaam is bij de zorginstelling. Verder staat in die ruimtelijke onderbouwing dat het de bedoeling van eiseres is om het totale aantal zorgeenheden via het centreren van werkzaamheden en de aangevraagde nieuwbouw op het perceel uit te breiden naar 48. Ook wil eiseres de kantoorwerkzaamheden die op dit moment plaatsvinden op het perceel aan de [adres 3] naar die locatie verhuizen.
- 1.3 Volgens het bestemmingsplan Buitengebied Borne heeft het perceel de bestemmingen Maatschappelijk, met de functieaanduiding specifieke vorm van maatschappelijk - zorgboerderij 1 (artikel 10 van de planregels) en Agrarisch met waarden (artikel 3 van de planregels). Het aangevraagde bouwplan is op de volgende punten in strijd met de regels van deze bestemmingen:
 - een gedeelte van de parkeerplaatsen is geprojecteerd op grond met de bestemming Agrarisch met waarden. De geplande parkeerplaatsen zijn niet in overeenstemming met de bestemmingsomschrijving in artikel 3.1 van de planregels.
 - artikel 10.2.1, onder c, van de planregels, in combinatie met de plankaart, bepaalt dat de goothoogte van gebouwen niet meer mag bedragen dan 3,5 meter, terwijl het bouwplan een maximale goothoogte heeft van 5,5 meter.
 - artikel 10.2.1, onder d, van de planregels, in combinatie met de plankaart, bepaalt dat de bouwhoogte van gebouwen niet meer mag bedragen dan 8,5 meter, terwijl het bouwplan een maximale bouwhoogte heeft van 9,2 meter.
 - artikel 10.1, onder d, van de planregels bepaalt dat ter plaatse van de aanduiding specifieke vorm van maatschappelijk - zorgboerderij 1 maximaal 20 zorgeenheden aanwezig mogen zijn, terwijl het

plan voorziet in 25 extra zorgeenheden en het totale aantal wooneenheden daarmee op 48 uitkomt.

- 1.4 Omdat het aangevraagde bouwplan niet (geheel) binnen de geldende bestemmingen past, heeft de vergunningaanvraag betrekking op de activiteiten bouwen van een bouwwerk en het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)).
- 1.5 Niet in geschil is dat de vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo alleen kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3°, van de Wabo en dat voor het verlenen van die vergunning op grond van artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de gemeenteraad van Borne (hierna: de raad) is vereist. In zijn vergadering van 11 juli 2023 heeft de raad verklaard de voor het bouwplan vereiste vvgb niet te willen verlenen.
- 1.6 Van 20 juli 2023 tot en met 30 augustus 2023 hebben het ontwerpbesluit van de raad tot weigering van de vvgb en het ontwerpbesluit van verweerder tot weigering van de gevraagde omgevingsvergunning ter inzage gelegen. Eiseres heeft hiertegen een zienswijze ingediend.
- 1.7 In zijn vergadering van 19 december 2023 heeft de raad definitief besloten om voor het aangevraagde bouwplan geen vvgb af te geven. Daarna heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

Het bestreden besluit

2. Verweerder heeft de aanvraag om omgevingsvergunning van eiseres afgewezen, omdat de raad heeft geweigerd voor het bouwplan een vvgb te verlenen. Aan de weigering van de vvgb heeft de raad drie argumenten ten grondslag gelegd. Ten eerste is de raad van mening dat eiseres bij haar aanvraag geen rekening heeft gehouden met de toets aan artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening Overijssel 20171 (Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (hierna: KGO)). Niet is aangetoond op welke wijze het verlies aan ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd, aldus de raad. Ten tweede is de raad van mening dat bij het aangevraagde plan geen sprake meer is van ondergeschikte agrarische activiteiten en dat er daarom ook geen sprake meer is van een zorgboerderij. Niet is aangetoond op welke wijze het agrarisch gebruik van de locatie wordt ingevuld. Ook om deze reden is het aangevraagde plan volgens de raad in strijd met het bestemmingsplan en is niet gemotiveerd waarom voor deze strijdigheid van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. Daarnaast is volgens de raad ook niet gemotiveerd waarom de kantoorfunctie past binnen de geldende bestemming dan wel waarom die functie ruimtelijk aanvaardbaar is. Ten derde heeft de raad aan de weigering van de vvgb ten grondslag gelegd dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de ecologische waarden op het perceel. Onderdeel van de plannen van eiseres is namelijk de renovatie van één of meerdere gebouwen en de sloop van een gebouw. Aangetoond moet worden dat deze gebouwen geen verblijfplaats zijn van beschermde diersoorten, aldus de raad.

De beroepsgronden van eiseres

3. Eiseres is van mening dat het bestreden besluit onzorgvuldig is voorbereid en onvoldoende is gemotiveerd. Zij voert in beroep, onder meer en samengevat weergegeven, aan dat de raad in het definitieve besluit tot weigering van de vvgb andere gronden voor die weigering heeft gehanteerd dan in het ontwerpbesluit tot weigering van de vvgb, zonder dat haar de kans is gegeven om tegen die nieuwe gronden een zienswijze in te dienen. Die kans had verweerder haar wel moeten geven, zoals de gemachtigde van verweerder volgens eiseres ook aan de raad heeft geadviseerd. Verder is het besluit van de raad om de vvgb te weigeren vooral gestoeld op formele aspecten en niet op inhoudelijke overwegingen. Gelet hierop, had verweerder eiseres ook eerder in het proces kunnen of moeten vragen om de aanvraag aan te vullen, bijvoorbeeld met een KGO-toets, een onderbouwing om de agrarische activiteiten aan te tonen of een ecologisch onderzoek. Daarnaast is eiseres van mening dat artikel 2.1.6 van de provinciale omgevingsverordening niet van toepassing is, omdat geen sprake

is van nieuwvestiging of grootschalige uitbreiding van een bestaande functie in de Groene Omgeving. Daarom hoeft in dit geval niet te worden voldaan aan de KGO. Indien wordt geoordeeld dat artikel 2.1.6 van de provinciale omgevingsverordening wel van toepassing is, dan blijkt volgens eiseres nergens uit dat niet aan dat artikel kan worden voldaan. Indien nodig, kan zij (ten behoeve van eventueel een nieuw te nemen besluit) alsnog de benodigde onderbouwing daarvoor aanleveren. Verder betoogt eiseres dat het bouwplan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening is en dat daarvoor een goede ruimtelijke onderbouwing is opgesteld. Volgens eiseres ziet de strijdigheid met het bestemmingsplan met name op de overschrijding van het maximale aantal toegestane zorgeenheden en niet op het karakter van de maatschappelijke dienstverlening. Die verandert niet. Er zullen nog steeds ondergeschikte agrarische activiteiten op het perceel plaatsvinden. Bovendien kan eiseres niet worden verplicht om daadwerkelijk ondergeschikte niet-zelfstandige agrarische bedrijfsvoering te realiseren, omdat er geen stelsel van toelatingsplanologie geldt. Verder is het de bedoeling om in een bestaand gebouw op het perceel een aan de maatschappelijke bestemming ondergeschikte kantoorfunctie onder te brengen, die gericht is op de maatschappelijke dienstverlening die eiseres ter plaatse verricht. Ook valt volgens eiseres op voorhand niet in te zien waarom de Wet natuurbescherming in de weg zou staan aan de uitvoerbaarheid van het plan, zoals ook in de ruimtelijke onderbouwing is gemotiveerd. Haar aanvraag heeft alleen betrekking op het realiseren van de drie nieuwe gebouwen en het uitbreiden van de parkeerplaats en niet op de renovatie van bestaande gebouwen. Een nader onderzoek naar de ecologische waarden is daarom niet nodig. Desondanks heeft eiseres in de beroepsfase alsnog een quick scan laten uitvoeren. Daaruit blijkt volgens haar dat er geen wettelijke verbodsbepalingen worden overtreden en er geen verder onderzoek nodig is. Ook voert eiseres aan dat in het bestreden besluit een kenbare belangenafweging ontbreekt, terwijl de nadelige gevolgen daarvan voor haar onevenredig zijn in verhouding tot de met de weigering van de vergunning te dienen doelen. Door deze weigering is eiseres namelijk niet meer verzekerd van een toekomstbestendige (door)ontwikkeling, met alle gevolgen van dien voor zowel eiseres, de bewoners van de zorginstelling als de maatschappij. Tevens is het bestreden besluit volgens eiseres in strijd met artikel 15, derde lid, aanhef en onder b en c, van de Dienstenrichtlijn.² Zij wijst er verder op dat verweerder de raad twee keer heeft voorgesteld om de (ontwerp)vvgb juist wél af te geven.

Beoordeling van het beroep

Juridisch kader

- 4.1 Op 1 januari 2024 is de Wabo ingetrokken en is de Omgevingswet in werking getreden. Omdat voor die datum de aanvraag voor de omgevingsvergunning is ingediend, is in deze zaak de Wabo met de onderliggende regelingen nog van toepassing. Dat volgt uit het overgangsrecht dat is opgenomen in artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet.
- 4.2 Gelet op artikel 2.20a van de Wabo moet verweerder een omgevingsvergunning voor een activiteit weigeren als de raad weigert een voor die activiteit benodigde vvgb af te geven. Op grond van artikel 6.5, tweede lid, van het Bor kan een vvgb alleen worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. De rechtmatigheid van het besluit van de raad over de vvgb wordt getoetst in het kader van het beroep tegen het besluit van verweerder over de omgevingsvergunning. De raad komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om een vvgb te geven beleidsruimte toe en moet de betrokken belangen afwegen.³
- 4.3 Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft voor dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Ingevolge artikel 3:4, eerste lid, van de Awb weegt het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Artikel 3:46 van de Awb bepaalt dat een besluit

moet berusten op een deugdelijke motivering.

Onvoldoende zorgvuldig voorbereid

- 5.1 De rechtbank stelt vast dat de gemachtigde van verweerder (hierna: gemachtigde) op verzoek van de raad op 6 oktober 2023 advies heeft uitgebracht over het te nemen besluit op de aanvraag van eiseres. Daarbij is tevens de zienswijze van eiseres tegen de ontwerpbesluiten tot weigering van de vvgb en de omgevingsvergunning betrokken. In het advies is de raad geadviseerd om op meerdere punten eerst nader onderzoek uit te (laten) voeren, onder meer over de vraag of hij op basis van ruimtelijk relevante argumenten wil meewerken aan uitbreiding van het aantal zorgeenheden op het perceel naar 48. Ook is de raad geadviseerd om - via verweerder - aan eiseres te vragen de aanvraag aan te vullen, onder meer voor wat betreft de behoefte aan meer zorgplekken op het perceel en het beroep op het overgangsrecht.

De rechtbank stelt verder vast dat de raad heeft beslist op basis van een ander aan hem uitgebracht advies, dat is neergelegd in de notitie van 7 december 2023, opgesteld door

R. Nijmeijer van adviesbureau BiedtRuimte. In deze notitie is niet geadviseerd om eiseres eerst nog om aanvullende informatie of een nadere reactie te vragen.

- 5.2 Zoals ter zitting ook is besproken, heeft de raad het advies van gemachtigde niet opgevolgd. Die bevoegdheid komt de raad toe. Hij heeft uiteindelijk besloten om de vvgb te weigeren op basis van een ander aan hem uitgebracht advies en daarmee op andere gronden dan de argumenten die ten grondslag liggen aan het ontwerpbesluit tot weigering van de vvgb. Ook die bevoegdheid komt de raad toe. De rechtbank is met partijen van oordeel dat van de raad verwacht mag worden dat hij zijn besluit neemt nadat hij op zorgvuldige wijze alle nodige kennis heeft verzameld over de relevante feiten en de af te wegen belangen. Gebleken is dat de raad voorafgaand aan zijn besluit eiseres niet in de gelegenheid heeft gesteld om te reageren op het advies op basis waarvan de raad zijn besluit heeft gestoeld. Ter zitting heeft verweerder verklaard dat hij het eens is met het betoog van eiseres dat het besluit van de raad om de vvgb te weigeren niet of onvoldoende is gestoeld op inhoudelijke overwegingen en dat eerst meer informatie bij eiseres had moeten worden opgevraagd, voordat het definitieve besluit tot weigering van de vvgb werd genomen. De rechtbank volgt de standpunten hierover van partijen en reeds hieruit volgt dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3:2 van de Awb, omdat bij de voorbereiding daarvan niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen is vergaard.

Geen kenbare belangenafweging

6. Het oordeel van de rechtbank uit de vorige rechtsoverweging leidt er ook toe dat eiseres terecht aanvoert dat niet is gebleken dat de raad bij het besluit tot weigering van de vvgb de belangen van eiseres heeft meegewogen. Nergens blijkt uit de besluitvorming dat de raad inzichtelijk heeft gehad welke gevolgen de weigering van de vvgb heeft voor eiseres en hoe die zich verhouden tot de daarmee te dienen doelen. Op dit punt is het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd.

Conclusie

7. Uit het voorgaande volgt dat het beroep gegrond is en dat het besluit van de raad van 19 december 2023 tot weigering van de vvgb en het bestreden besluit van verweerder niet in stand kunnen blijven. Gelet hierop hoeft dat wat eiseres voor het overige in beroep heeft aangevoerd niet verder te worden besproken. Met die gronden dienen verweerder en de raad wel rekening te houden bij de nieuwe besluiten op basis van de aanvraag van eiseres.

Verweerder moet opnieuw op de aanvraag beslissen

- 8.1 Eiseres heeft de rechtbank ter zitting gevraagd om in dit geval geen bestuurlijke lus toe te passen, maar het bestreden besluit te vernietigen, zodat verweerder opnieuw op de aanvraag moet beslissen. Daarbij heeft eiseres tevens gevraagd om in de uitspraak een nieuwe beslistermijn op te nemen en

aan overschrijding van die termijn door verweerder een dwangsom te verbinden.

8.2 De rechtbank heeft vervolgens partijen ter zitting de gelegenheid gegeven om te overleggen over wat in dit geval een redelijke termijn is voor het opnieuw beslissen op de aanvraag. Daarbij zijn zij een termijn overeengekomen van 23 weken vanaf de zitting.

8.3 Op basis van wat ter zitting is besproken zal de rechtbank het bestreden besluit en het besluit van de raad van 19 december 2023 vernietigen en verweerder opdragen om uiterlijk 23 weken na 7 februari 2025 opnieuw op de aanvraag van eiseres te beslissen, met inachtneming van deze uitspraak. Het verzoek om in deze uitspraak aan een eventuele overschrijding van deze termijn door verweerder een dwangsom te verbinden, wijst de rechtbank af. Mocht verweerder de gestelde termijn overschrijden, dan kan eiseres daartegen de rechtsmiddelen aanwenden die de Awb voor een dergelijke situatie biedt.

Conclusie en gevolgen

9.1 Het beroep is gegrond. Dat betekent dat eiseres gelijk krijgt en dat het bestreden besluit en het besluit van de raad van 19 december 2023 worden vernietigd. Verweerder moet binnen 23 weken na 7 februari 2025 opnieuw op de aanvraag van eiseres beslissen, met inachtneming van deze uitspraak.

9.2 Omdat het beroep gegrond is, krijgt eiseres het griffierecht terug. Zij krijgt ook een vergoeding van haar proceskosten. Verweerder moet deze bedragen betalen. De vergoeding voor de proceskosten van eiseres stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht vast op 1.814,- (1 punt voor het indienen van het beroep door haar gemachtigde en 1 punt voor het verschijnen ter zitting door haar gemachtigde; waarde per punt: 907,-; wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- vernietigt het besluit van de raad van 19 december 2023 tot weigering van de vvgb;
- draagt verweerder op om binnen 23 weken na 7 februari 2025 een nieuw besluit op de aanvraag van eiseres te nemen, met inachtneming van deze uitspraak;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van 1.814,-;
- gelast verweerder het griffierecht van 371,- aan eiseres te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.W.M. Bunt, rechter, in aanwezigheid van Y. van Arnhem, griffier. Uitgesproken in het openbaar op

griffier	rechter
----------	---------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

¹ Deze verordening is vervallen per 1 januari 2024, toen de Omgevingsverordening Overijssel in werking is getreden. Artikel 4.11 van deze laatstgenoemde verordening bevat een soortgelijke regeling als artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening Overijssel 2017.

² Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

³ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2106, rechtsoverweging 7.1.
