

Uitspraak 201207066/1/R2

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 27 maart 2013
TEGEN	de raad van de gemeente Arnhem
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Gelderland

201207066/1/R2.

Datum uitspraak: 27 maart 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te Arnhem,

en

de raad van de gemeente Arnhem (hierna: de raad),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 mei 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Landgoed Laag Erf" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 juli 2012, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 18 juli 2012 en 7 september 2012.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 februari 2013, waar [appellant] en anderen, bijgestaan door mr. I.E. Nauta, advocaat te Enschede en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.H.W. van Loo en mr. J.W. van der Bij, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende A], bijgestaan door ir. R.M. Siemens, gehoord.

Overwegingen

1. Het bestemmingsplan voorziet in een landgoed op gronden van het bedrijf van [belanghebbende B], dat gevestigd is aan de [locatie] te Schaarsbergen. Het plan voorziet in de beëindiging van de bedrijfsactiviteiten, de omvorming van agrarische gronden naar natuur en de oprichting van een woongebouw met drie geschakelde woningen.

Ruimtelijke Verordening Gelderland en Structuurvisie Gelderland 2005

2. [appellant] en anderen betogen dat het plan niet voldoet aan de eisen voor het stichten van een nieuw landgoed zoals opgenomen in de artikelen 1.15, 2.2 en 2.3 van de Ruimtelijke Verordening Gelderland (hierna: RVG). Zij voeren aan dat het plan niet voorziet in 5 ha nieuwe natuur in een aaneengesloten gebied en dat het landgoed niet of nauwelijks openbaar toegankelijk wordt. Voorts voeren zij aan dat voorzien wordt in meer woningen, andere woonvormen en andere functies dan op grond van de RVG is toegestaan. Het plan leidt volgens hen in strijd met artikel 2.3 van de RVG niet tot een substantiële verbetering van de in de directe omgeving aanwezige kwaliteiten.

Aangezien deze eisen ook zijn opgenomen in de Structuurvisie Gelderland 2005 (hierna: structuurvisie) is het plan volgens [appellant] en anderen eveneens in strijd met het provinciale beleid voor het stichten van landgoederen.

2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan in overeenstemming is met de RVG en de structuurvisie. Het plan voorziet volgens de raad in 7,9 ha nieuwe natuur, één woongebouw met drie geschakelde woningen en leidt door de natuurontwikkeling, de aanleg van landschappelijke hagen en de aanleg van nieuwe wandelpaden tot een substantiële verbetering van de in de directe omgeving aanwezige kwaliteiten.

2.2. Ingevolge artikel 1.15 van de RVG wordt onder een nieuw landgoed verstaan: een openbaar toegankelijk bos- of natuurcomplex van minimaal 5 ha, al dan niet met overige gronden, met daarin een woongebouw met in beginsel maximaal 3 wooneenheden.

Ingevolge artikel 2.2, voor zover relevant, is in een bestemmingsplan nieuwe bebouwing ten behoeve van wonen en werken slechts toegestaan:

a. binnen bestaand bebouwd gebied.

Ingevolge artikel 2.3 kan in een bestemmingsplan in afwijking van artikel 2.2 nieuwe bebouwing ten behoeve van wonen en werken tevens mogelijk worden gemaakt:

c. bij oprichting van nieuwe landgoederen, mits:

1. sprake is van een substantiële verbetering van in de directe omgeving aanwezige kwaliteiten van natuur, water of landschap of de recreatieve mogelijkheden van die omgeving, en
2. in de toelichting bij een bestemmingsplan wordt aangegeven op welke manier nieuwe bebouwing landschappelijk wordt ingepast.

2.3. Het plan voorziet voor de gronden waarop de natuurontwikkeling is voorzien in de bestemming "Bos" en "Natuur". De nieuwe landgoedbebouwing is voorzien op gronden met de bestemming "Natuur" en de functieaanduiding "wonen".

Ingevolge artikel 4, lid 4.2 van de planregels mag één woongebouw bestaande uit maximaal drie geschakelde woningen en de daarbij behorende bijgebouwen in één ensemble worden gebouwd, met een maximale inhoud van 1000 m³ per woning.

2.4. Uit het als bijlage bij de planregels gevoegde Inrichtings- en beheerplan Landgoed Laag Erf volgt dat het plan voorziet in de omvorming van agrarische grond in heischraal grasland en in de aanvulling van het bestaande bos met nieuwe bosaanplant. In totaal betreft het volgens het Inrichtings- en beheerplan 7,9 ha nieuwe natuur, bestaande uit 165 m² aan te planten houtsingel, 8245 m² aan te planten bos (kern), 1965 m² aan te planten bos (mantel), 635 m² aan te planten bos (zoom), 6145 m² ruw gras en bermen en 62430 m² heischraal grasland.

Met de aanleg van hagen en boombeplanting wordt voorts een versterking van de landschappelijke kwaliteit van het gebied beoogd. Het betreft onder meer 720 meter landschappelijke haag en 140 meter haag als erfafscheiding.

Ten behoeve van de openbare toegankelijkheid van het landgoed wordt voorzien in de aanleg en het behoud van wandelpaden in het gebied.

2.4.1. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op basis van het Inrichtings- en beheerplan op het standpunt heeft mogen stellen dat voorzien wordt in een openbaar toegankelijk bos- of natuurcomplex van minimaal 5 ha als bedoeld in artikel 1.15 van de RVG. Zij overweegt daartoe dat in het Inrichtings- en beheerplan is voorzien in het behoud van bestaande wandelpaden en de aanleg van nieuwe, waardoor het landgoed openbaar toegankelijk zal zijn. Het afrasteren van de te ontwikkelen heischrale graslanden, dat nodig is voor de incidentele begrazing daarvan, doet anders dan [appellant] en anderen stellen, geen afbreuk aan de openbare toegankelijkheid. In dat verband wordt erop gewezen dat door de afgerasterde noordelijke open ruimte, die zal worden omgevormd tot heischraal grasland, is voorzien in een wandelpad.

[appellant] en anderen stellen terecht dat de Bakenbergseweg de percelen waarop de natuurontwikkeling is voorzien doorsnijdt. Zij verbinden daar echter ten onrechte de conclusie aan dat voor het antwoord op de vraag of voorzien wordt in een bos- en natuurcomplex van minimaal 5 ha uitsluitend de gronden ten zuiden van de Bakenbergseweg, waar de landgoedbebouwing is voorzien, relevant zijn. Uit het Inrichtings- en beheerplan en luchtfoto's van het gebied kan worden afgeleid dat in de huidige en toekomstige situatie een duidelijke ruimtelijke samenhang bestaat tussen de gronden gelegen ten noorden en ten zuiden van de Bakenbergseweg. Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat de voorziene natuurontwikkeling op de gronden gelegen ten noorden van de Bakenbergseweg meegenomen mag worden bij de beantwoording van de vraag of voorzien wordt in een bos- of natuurcomplex van minimaal 5 ha.

Gronden met de bestemming "Natuur" mogen gelet op artikel 4, lid 4.1 en lid 4.2, uitsluitend ter plaatse van de functieaanduiding "parkeerterrein" onderscheidenlijk "kampeerterrein" voor parkeerdoeleinden onderscheidenlijk kampeerterrein worden gebruikt. Anders dan [appellant] en anderen veronderstellen is dit gebruik derhalve niet onbeperkt toegestaan op gronden met de

bestemming "Natuur", maar is dit beperkt tot de aldus aangeduide gronden bij de boerderij [locatie]. De raad heeft terecht gesteld dat het toegestane gebruik van deze gronden niet in strijd is met artikel 1.15 van de RVG. Daarbij wordt betrokken dat uit het Inrichtings- en beheerplan volgt dat deze gronden niet zijn meegeteld bij de berekening van de oppervlakte nieuwe natuur.

2.5. Anders dan [appellant] en anderen betogen volgt uit artikel 1.15 van de RVG niet dat bestaande woningen in een gebied waarin een nieuw landgoed wordt gerealiseerd, betrokken moeten worden bij het bepalen van het maximaal toelaatbare aantal nieuwe wooneenheden. Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat de bestaande woningen [locatie] en 312 niet moeten worden meegenomen bij het bepalen van het maximaal toelaatbare aantal nieuwe wooneenheden.

Voorts voorziet het plan anders dan [appellant] en anderen betogen niet in de mogelijkheid om op de gronden met de aanduiding "bijgebouwen" binnen de bestemming "Wonen" voor het perceel [locatie] woningen op te richten. Ingevolge artikel 5, lid 5.2, onder b, van de planregels mogen op gronden met de aanduiding "bijgebouwen" geen hoofdgebouwen worden opgericht. Voorts is het gebruik van bijgebouwen als zelfstandige woning in artikel 5, lid 5.4 van de planregels aangemerkt als gebruik in strijd met de bestemming. Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat bij het bepalen van het maximaal toelaatbare aantal nieuwe wooneenheden de nieuwe bouw mogelijkheden binnen de bestemming "Natuur" en de functieaanduiding "wonen" relevant zijn.

2.6. Het plan voorziet ingevolge artikel 4, lid 4.2 van de planregels in de bouw van één woongebouw bestaande uit maximaal drie geschakelde woningen, met een maximale inhoud van 1000 m³ per woning.

Ingevolge artikel 1.23 van de planregels wordt voor de werking van het bestemmingsplan onder wonen in ieder geval begrepen: bijzondere woonvormen en bed and breakfast met ten hoogste vier slaapplekken.

Ingevolge artikel 1.25 is een bijzondere woonvorm een woonvorm waar bewoners nagenoeg zelfstandig wonen met (voorzieningen voor) verzorging en begeleiding (ook 24-uurs begeleiding) en daar niet verblijven met het doel om therapeutisch behandeld te worden.

Ingevolge artikel 1.26 is een woning een complex van ruimten, bedoeld voor de huisvesting van één huishouding, een bijzondere woonvorm of een kamerverhuurbedrijf.

2.6.1. In artikel 1.15 van de RVG is een nieuw landgoed omschreven als een woongebouw met in beginsel maximaal drie wooneenheden. In de RVG is geen omschrijving van het begrip wooneenheid opgenomen. De Afdeling is van oordeel dat een redelijke uitleg van deze bepaling inhoudt dat binnen één woongebouw voor een nieuw landgoed in beginsel kan worden voorzien in drie woningen ten behoeve van één huishouding per woning. De RVG biedt geen aanknopingspunten voor een ruimere uitleg van het begrip wooneenheid binnen een woongebouw voor een op te richten landgoed.

Het standpunt van de raad dat het gebruik van het woongebouw voor een kamerverhuurbedrijf of een bijzondere woonvorm niet zal leiden tot andere ruimtelijke gevolgen voor het gebied en daarom kan worden begrepen onder het begrip wooneenheid als bedoeld in de RVG, deelt de Afdeling niet. Gelet op de toegestane oppervlakte en inhoud van het beoogde woongebouw is aannemelijk dat een kamerverhuurbedrijf of bijzondere woonvorm meer bewoners zal aantrekken dan bij het gebruik van een woning voor één huishouding. Deze gebruiksvormen zullen leiden tot meer verkeer en een grotere parkeerbehoefte, waardoor de gevolgen van deze woonvormen op het gebied verschillen van het gebruik als woning voor één huishouding. Het betoog van de raad dat het begrip woning in verschillende andere Arnhemse bestemmingsplannen op dezelfde wijze is omschreven, maakt het voorgaande niet anders. In dit geval is immers specifiek de uitleg van het begrip wooneenheid binnen een woongebouw voor een nieuw landgoed als bedoeld in de RVG aan de orde, welke een andere betekenis kan hebben dan het begrip wonen in stedelijk gebied.

Het betoog van [appellant] en anderen dat de planregeling voor zover deze ter plaatse van het nieuw op te richten woongebouw voorziet in een bijzondere woonvorm of een kamerverhuurbedrijf in strijd is met artikel 1.15 van de RVG, slaagt.

2.6.2. Het toegestane gebruik van een woning als bed and breakfast met ten hoogste vier slaapplekken is zodanig ondergeschikt aan de woonfunctie, dat de planregeling op dit punt, anders dan [appellant] en anderen betogen, niet in strijd is met artikel 1.15 van de RVG.

2.6.3. [appellant] en anderen stellen terecht dat in het plan geen maximale inhoudsmaat is opgenomen voor bijgebouwen bij het nieuwe woongebouw. Nu de RVG ter zake van bijgebouwen bij een nieuw landgoed geen bepalingen bevat, is het plan op dit punt, anders dan [appellant] en anderen aanvoeren, niet in strijd met de RVG.

2.7. [appellant] en anderen betogen dat het plan in strijd met artikel 2.3 van de RVG niet zal leiden tot een substantiële verbetering van in de directe omgeving aanwezige kwaliteiten. Zij voeren in dit verband aan dat het nieuwe woongebouw leidt tot een inbreuk van de waarden van het gebied. Tegenover deze inbreuk staat volgens [appellant] en anderen geen substantiële verbetering van natuur-, landschappelijke en recreatieve waarden.

2.7.1. Het plangebied wordt gekenmerkt door drie open ruimten, waarvan er twee ten noorden van de Bakenbergseweg en één ten zuiden daarvan ligt. Het nieuwe woongebouw zal in de zuidelijke open ruimte worden opgericht. De raad heeft onderkend dat het zuidelijke deel door deze bebouwing de grootste verandering ondergaat. Gelet op de oppervlakte van de open ruimte, de oppervlakte en situering van de nieuwe bebouwing, de aanplant van bos en de omvorming van agrarische grond naar heischraal grasland heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de zuidelijke open ruimte als zodanig herkenbaar blijft in het landschap en dat de kwaliteit van dit deel van het gebied wordt versterkt. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de raad bij zijn beoordeling van een onjuiste plaats van het woongebouw is uitgegaan. Het woongebouw is, anders dan zij stellen, in het Beeldkwaliteitsplan niet dichterbij de bestaande bomensingel ingetekend.

De raad heeft zich voorts op basis van het Inrichtings- en beheerplan in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van het plangebied als geheel worden versterkt. Het huidige agrarische gebruik van de gronden dat op basis van het bestemmingsplan "Buitengebied Arnhem 2007" ter plaatse was toegestaan, is met de bestemming "Natuur" niet als zodanig bestemd, zodat anders dan [appellant] en anderen stellen het huidige gebruik niet past binnen deze bestemming. Voorts wordt in aanmerking genomen dat anders dan [appellant] en anderen stellen de bosaanplant in de noordelijke ruimte niet beperkt is tot de aanplant van drie bomen. In het Inrichtings- en beheerplan is aan de westzijde van het noordelijke deel voorzien in de aanplant van bos.

Voorts heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat de aanleg van wandelpaden en de inrichting van het gebied bijdraagt aan verbetering van de recreatieve kwaliteit van het gebied.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan leidt tot een substantiële verbetering van de in de directe omgeving aanwezige kwaliteiten van natuur, landschap of recreatieve mogelijkheden van de omgeving, als bedoeld in artikel 2.3 van de RVG.

2.8. Voor zover de structuurvisie in aanvulling op de RVG voorziet in beleid over nieuwe landgoederen en het plan, zoals [appellant] en anderen betogen, daarmee in strijd zou zijn, wordt overwogen dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan niet gebonden is aan het beleid dat in de structuurvisie op dit punt is opgenomen. Wel dient de raad met de structuurvisie rekening te houden, hetgeen betekent dat hij deze in de belangenafweging dient te betrekken.

In de plantoelichting en de zienswijzennota is expliciet aandacht besteed aan het provinciale landgoederenbeleid, waarin onder meer in aanvulling op de RVG is aangegeven dat een landgoed een woongebouw van allure bevat. In deze stukken is ingegaan op de verhouding van het provinciale beleid tot het gemeentelijke beleid ter zake. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad het provinciale beleid onvoldoende in zijn afweging heeft betrokken.

Behoeftte aan woningen

3. Ten aanzien van het betoog van [appellant] en anderen dat de behoefte aan de woningen niet is aangetoond, overweegt de Afdeling dat de raad in redelijkheid heeft kunnen afzien van het instellen van een behoefte-onderzoek naar deze woningen. Daarbij heeft de raad van belang mogen achten dat het plan slechts voorziet in de bouw van drie woningen. De door [appellant] en anderen overgelegde brieven van L.L.M. de Lorijn en Spitman Woningmakelaars B.V. geven geen aanknopingspunten voor een ander oordeel. In dat verband wordt overwogen dat in deze stukken in algemene zin wordt gesteld dat de woningmarkt thans zeer ongunstig is voor woningen in het marktsegment waarin de landgoedwoningen zullen vallen. Daarmee is echter niet aannemelijk

gemaakt dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het voorziene woongebouw niet binnen de planperiode zal worden gerealiseerd.

Flora- en fauna onderzoeken

4. [appellant] en anderen betwisten de uitkomsten van de natuuronderzoeken. Zij betogen dat ten onrechte geen gericht onderzoek is gedaan naar de aanwezigheid van dassen, vleermuizen, roofvogels en uilen en hun foerageergebied ter hoogte van de beoogde nieuwbouw en de aantasting van het foerageergebied van de das door het verschralen van het grasland.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in de Natuurtoets onderzoek is gedaan naar de gevolgen van de nieuwbouw op de aanwezigheid en het foerageergebied van vleermuizen, roofvogels, uilen en dassen.

4.2. Uit de Natuurtoets volgt dat vleermuizen niet zijn aangetroffen in het gebied waar de nieuwbouw is gepland. Door de aanleg van nieuwe oost-weststructuren zal de potentie van een nieuwe oost-west vliegroute toenemen. De potentie van het gebied als foerageergebied voor vleermuizen zal toenemen door de inrichting van het gebied.

Uit de Natuurtoets volgt voorts dat uilen en roofvogels niet zijn aangetroffen in de bosrand rond het plangebied. Aangezien deze vogels een groot foerageergebied hebben is het mogelijk dat het plangebied als onderdeel daarvan fungeert. De potentiële foerageermogelijkheden voor roofvogels en uilen zullen iets kleiner worden door de nieuwe inrichting, aldus de Natuurtoets.

In de zienswijzenota is voorts vermeld dat uit onderzoek blijkt dat dassenburchten niet zijn aangetroffen in het plangebied. Dassen komen wel voor in de omgeving van het plangebied. Het plangebied fungeert mogelijk als foerageergebied voor dassen. Deze mogelijke functie blijft behouden.

4.3. Anders dan [appellant] en anderen stellen is onderzoek verricht naar de gevolgen van de nieuwbouw op de aanwezigheid van dassen, vleermuizen, roofvogels en uilen en hun foerageergebied. Nu zij niet hebben onderbouwd waarom de uitkomsten van de onderzoeken onjuist zijn, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad deze onderzoeken niet ten grondslag heeft mogen leggen aan zijn besluit.

Gemeentelijke randvoorwaarden

5. [appellant] en anderen betogen dat de in de plantoelichting opgenomen randvoorwaarden waaronder de raad medewerking wilde verlenen aan het plan, ten onrechte niet als voorwaardelijke verplichting zijn opgenomen in het plan. Het betreft volgens [appellant] en anderen onder meer de beëindiging van de bedrijfsactiviteiten aan de [locatie] en het behoud van de boerderij. Voorts voeren zij aan dat in het bestemmingsplan ten onrechte niet is verzekerd dat het Beeldkwaliteitsplan wordt uitgevoerd. Ten slotte betogen [appellant] en anderen dat de in artikel 4, lid 4.4, onder d, van de planregels, opgenomen verplichting tot realisering van het Inrichtings- en beheerplan niet effectief te handhaven is en ten onrechte alleen voor gronden met de bestemming "Natuur" is opgenomen.

5.1. De raad wijst erop dat het plan voldoet aan de gemeentelijke randvoorwaarden. Het Beeldkwaliteitsplan is tegelijk met het bestemmingsplan vastgesteld. Het vormt voor de welstandscommissie het toetsingskader voor de toekomstige bebouwing. In het plan is verzekerd dat de gronden zullen worden ingericht overeenkomstig het Inrichtings- en beheerplan. Voorts zijn de bestemmingen in het plan afgestemd op het voorgestane gebruik en zijn in een anterieure overeenkomst aanvullende afspraken gemaakt.

5.2. In de plantoelichting is vermeld dat ten behoeve van de landgoedontwikkeling de volgende gemeentelijke randvoorwaarden zijn gesteld:

- Behoud van de boerderij en het erf als landschappelijk-historisch ensemble en als onderdeel van de toegangsweg naar Warnsborn. Een compact erf en een kleine minicamping.
- Het nieuwe woongebouw is de enige bouwkundige toevoeging. De situering hiervan wordt beoordeeld aan de hand van een nadere visuele analyse. Voor de bestaande kapschuur wordt geen vervangende bebouwing geplaatst.
- De historische driedeling van de open agrarische enclave wordt gehandhaafd (de bossingels blijven bestaan, hoewel in gewijzigde vorm). De gemeente ondersteunt de invulling van de drie ruimten met heischraal grasland.

- Het versterken van de recreatieve route langs de westzijde van Laag Erf en een informeel struinpaadje door de velden voldoet aan de wens van de gemeente.

5.2.1. In het verweerschrift wijst de raad er terecht op dat de beëindiging van de bedrijfsactiviteiten ter plaatse van de boerderij [locatie] niet als randvoorwaarde in de plantoelichting is vermeld. De bedrijfsbeëindiging is echter wel degelijk beoogd en wordt mogelijk door de landgoedontwikkeling. De bedrijfsactiviteiten zijn op grond van de toegekende bestemming "Wonen" niet als zodanig bestemd. Ook het agrarisch gebruik van de gronden die thans in gebruik zijn bij het bedrijf is niet als zodanig bestemd. Op deze gronden is de natuurontwikkeling ten behoeve van het landgoed voorzien. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de bedrijfsactiviteiten niet binnen de planperiode zullen worden beëindigd.

5.2.2. De boerderij [locatie] is in 1870 gebouwd. Het gebouw is als zodanig bestemd en heeft in het plan een woonfunctie gekregen. De bestaande mini-camping ligt binnen de gronden met de bestemming "Natuur" en de functieaanduiding "kampeerterrein". Op deze gronden zijn maximaal 10 kampeermiddelen toegestaan. De raad stelt zich op het standpunt dat met de opgenomen planregeling aan de randvoorwaarde in de plantoelichting is voldaan. [appellant] en anderen hebben niet onderbouwd welke aanvullende regeling naar hun oordeel in het plan had moeten en kunnen worden opgenomen.

5.3. Het Beeldkwaliteitsplan is tegelijk met het bestemmingsplan vastgesteld door de raad en maakt als bijlage onderdeel uit van de toelichting van het bestemmingsplan. In de planregels van het bestemmingsplan wordt niet verwezen naar het Beeldkwaliteitsplan. In het verweerschrift heeft de raad gesteld dat het Beeldkwaliteitsplan voor de welstandscommissie als toetsingskader geldt voor de beoordeling van een omgevingsvergunning voor bouwen van het woongebouw. Ter zitting is door de raad nader toegelicht dat de raad het Beeldkwaliteitsplan heeft vastgesteld als welstandsnota als bedoeld in artikel 12a van de Woningwet en dat de daarin opgenomen uitgangspunten voor de bebouwing beleidsregels zijn als bedoeld in artikel 12a, van de Woningwet. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de doorwerking van het Beeldkwaliteitsplan voldoende is gewaarborgd.

5.4. [appellant] en anderen brachten in hun zienswijze naar voren dat in het plan ten onrechte niet is verzekerd dat de beoogde natuurontwikkeling daadwerkelijk zal plaatsvinden als het nieuwe woongebouw wordt opgericht, terwijl onder meer uit de anterieure overeenkomst volgt dat de raad het nieuwe woongebouw ruimtelijk slechts aanvaardbaar acht als de natuurontwikkeling daadwerkelijk plaatsvindt. De raad heeft in reactie op deze zienswijze bij de vaststelling van het plan in de planregels voor de gronden met de bestemming "Natuur" voorzien in een specifieke gebruiksregel. Ingevolge artikel 4, lid 4.4, onder d, dienen binnen twee jaren na het verlenen van de omgevingsvergunning voor het woongebouw zoals bedoeld in lid 4.2 van dit artikel de gronden te zijn ingericht en ingericht te blijven overeenkomstig het Inrichtings- en beheerplan "landgoed Laag Erf te Schaarsbergen", zoals opgenomen in bijlage 1 van deze regels.

5.4.1. De Afdeling overweegt dat anders dan in de zienswijzenota is aangekondigd het plan niet voorziet in de verplichting om aan de omgevingsvergunning voor het bouwen van het woongebouw de voorwaarde te verbinden dat de gronden met de bestemming "Natuur" overeenkomstig het Inrichtings- en beheerplan worden ingericht. In het besluit tot vaststelling van het plan is in afwijking van de zienswijzenota gekozen om een specifieke gebruiksregel op te nemen die voorziet in de verplichting tot uitvoering van het Inrichtings- en beheerplan binnen twee jaren na verlening van de omgevingsvergunning voor het woongebouw. De Afdeling is van oordeel dat artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening de grondslag biedt voor een gebruiksregel waarin een dergelijke voorwaardelijke verplichting is opgenomen.

5.4.2. Artikel 4, lid 4.4, onder d, van de planregels heeft het karakter van een voorwaardelijke verplichting omdat de uitvoering van het Inrichtings- en beheerplan alleen dan moet plaatsvinden als de omgevingsvergunning voor het bouwen van het woongebouw is verleend. Aangezien de woningbouw moet bijdragen aan de bekostiging van de natuurontwikkeling verplicht de planregel tot het uitvoeren van het Inrichtings- en beheerplan nadat de omgevingsvergunning voor het bouwen is verleend. De Afdeling ziet zich, gelet op de betogen van [appellant] en anderen ter zake, voor de vraag gesteld of met deze planregel voldoende verzekerd is dat de natuurontwikkeling plaatsvindt en of deze planregel kan worden gehandhaafd. In het bijzonder is daarbij de vraag aan de orde naar de verhouding van deze specifieke gebruiksregel tot het gebruiksovergangsrecht.

5.4.3. Indien de gronden met de bestemming "Natuur" na afloop van de termijn van twee jaren na verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen van het woongebouw in afwijking van het Inrichtings- en beheerplan zijn ingericht vindt dit gebruik plaats in strijd met artikel 4, lid 4.4,

onder d. Deze specifieke gebruiksregel gericht op uitvoering van het Inrichtings- en beheerplan is een bijzondere regel die naar het oordeel van de Afdeling de werking van het algemene gebruiksovergangsrecht op zij zet. Dat betekent dat degene die de gronden na afloop van de termijn van twee jaren na verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen van het woongebouw in afwijking van het Inrichtings- en beheerplan heeft ingericht, niet langer een beroep kan doen op de beschermende werking van het gebruiksovergangsrecht. Deze inbreuk op het gebruiksovergangsrecht acht de Afdeling gerechtvaardigd, omdat anders de effectuering van een voorwaardelijke verplichting altijd voorafgaand aan de daarmee samenhangende planologische ontwikkeling zou moeten plaatsvinden, terwijl er - zoals in dit geval - goede redenen kunnen zijn die effectuering op een later, maar wel duidelijk afgebakend, tijdstip te laten ingaan.

Het voorgaande betekent dat, anders dan [appellant] en anderen betogen, de uitvoering van het Inrichtings- en beheerplan voor de gronden met de bestemming "Natuur", naar het oordeel van de Afdeling, voldoende verzekerd is in het plan. Bovendien is deze planregel handhaafbaar. In dat verband wordt overwogen dat artikel 4, lid 4.4, onder d, alle rechthebbenden op de gronden verplicht tot uitvoering van het Inrichtings- en beheerplan binnen twee jaar na verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen van het woongebouw. Niet naleving van deze bepaling betekent dat jegens alle rechthebbenden van de gronden handhavend kan worden opgetreden. Dat het Inrichtings- en beheerplan een looptijd van tien jaar heeft is anders dan [appellant] en anderen betogen, niet bezwaarlijk, nu daarmee de gehele planperiode wordt bestreken.

5.4.4. Uit de zienswijzennota en het verweerschrift volgt dat de raad met artikel 4, lid 4.4, onder d, van de planregels beoogt de uitvoering van het Inrichtings- en beheerplan voor het gehele landgoed te waarborgen. [appellant] en anderen wijzen er echter terecht op dat artikel 4, lid 4.4, onder d, een specifieke gebruiksregel geeft voor de gronden met de bestemming "Natuur", terwijl het Inrichtings- en beheerplan ook betrekking heeft op gronden met de bestemming "Bos". Nu een planregel als artikel 4, lid 4.4, onder d, niet is opgenomen voor gronden met de bestemming "Bos" en uit de zienswijzennota en het raadsbesluit blijkt dat de raad ook voor deze gronden in de verplichting tot uitvoering van het Inrichtings- en beheerplan wilde voorzien, is het plan op dit punt in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel vastgesteld. Het betoog van [appellant] en anderen, dat voor de gronden met de bestemming "Bos" ten onrechte niet is voorzien in een specifieke gebruiksregel, slaagt.

Omvang woonbebouwing en relatie tot omgeving

6. [appellant] en anderen betogen dat het nieuwe woongebouw niet past bij de bebouwing in de directe omgeving omdat het woongebouw wat betreft omvang en bouwhoogte afwijkt van de bebouwing in de directe omgeving. Een plaats aansluitend aan de bestaande boerderij [locatie], waarbij van alle bestaande voorzieningen, de toegangsweg daaronder begrepen gebruik kan worden gemaakt, belast de omgeving en haar bewoners veel minder, aldus [appellant] en anderen.

Over de gekozen plaats, de omvang, hoogte en oppervlakte van het beoogde woongebouw voeren zij aan dat artikel 4, lid 4.2, van de planregels mogelijk voorziet in ruimere bouwmogelijkheden dan waarvan de raad bij de vaststelling van het plan is uitgegaan. De in de planregels opgenomen inhoudsmaat voor de woning dient betrekking te hebben op de woning inclusief de bijgebouwen. Bovendien dient de planregeling voor bijgebouwen overeen te stemmen met hetgeen het Beeldkwaliteitsplan daarover vermeldt.

6.1. De raad stelt zich mede op basis van het Beeldkwaliteitsplan op het standpunt dat de bebouwing in de directe omgeving past. Uit de zienswijzennota en het raadsvoorstel volgt dat hij daarbij heeft betrokken dat het Beeldkwaliteitsplan en het bestemmingplan geheel op elkaar aansluiten en dat de in de planregels opgenomen maximale inhoudsmaat van 1000 m³ per woning betrekking heeft op de woning inclusief de bijgebouwen. Voorts heeft hij overwogen dat de bestaande boerderij bewust wordt vrijgehouden van de nieuwe bebouwing waardoor het karakteristieke historische gebouw in de open ruimte behouden blijft.

6.2. De Afdeling overweegt dat de raad bij de keuze van de bestemming een afweging dient te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsvrijheid. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen. Uit de zienswijzennota volgt dat de raad de door [appellant] en anderen aangedragen alternatieve plaats voor het woongebouw in zijn afweging heeft betrokken. Hij vindt de alternatieve plaats niet geschikt omdat bebouwing in de nabijheid van de bestaande boerderij afbreuk doet aan het beeld van het karakteristieke historische gebouw in de open ruimte. In hetgeen [appellant] en anderen aanvoeren ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in

redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de directe omgeving van de boerderij [locatie] geen geschikte plaats voor het woongebouw is.

6.3. Uit het raadsbesluit en de zienswijzennota volgt dat de raad bij de beoordeling van de ruimtelijke inpasbaarheid van het nieuwe woongebouw in de omgeving is uitgegaan van de bouw van een woongebouw met maximaal drie woonheden van elk 1000 m³, inclusief bijgebouwen. In aanvulling hierop vermeldt het Beeldkwaliteitsplan dat de maximale oppervlakte van een bijgebouw 75 m² per woning bedraagt. Mede gelet op de afstand tussen het bouwvlak en de percelen van [appellant] en anderen, de hoogte van de aanwezige bomen en de overblijvende open ruimte in de zuidelijke kamer, is de Afdeling van oordeel dat de raad uitgaande van deze bouwmogelijkheden zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de beoogde woonbebouwing in de directe omgeving past.

[appellant] en anderen betogen echter terecht dat het plan voorziet in ruimere bouwmogelijkheden dan waarvan de raad bij de beoordeling van de inpasbaarheid van de beoogde bebouwing is uitgegaan. Uit artikel 4, lid 4.2 van de planregels volgt dat de toegestane inhoud van 1000 m³ per woning uitsluitend betrekking heeft op de inhoud van de woningen en niet op de woningen inclusief de bijgebouwen. Bovendien zijn de planregels en het Beeldkwaliteitsplan anders dan de raad stelt niet volledig op elkaar afgestemd, omdat het Beeldkwaliteitsplan voor bijgebouwen een maximale oppervlakte van 75 m² per woning vermeldt en de planregels in het geheel geen oppervlaktemaat voor bijgebouwen regelt. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de raad bij de beoordeling van de toegestane bouwmogelijkheden in relatie tot de directe omgeving niet is uitgegaan van de bouwmogelijkheden die op grond van artikel 4, lid 4.2 van de planregels zijn toegestaan, maar dat hij is uitgegaan van de bouwmogelijkheden die hij beoogde toe te staan. Dit betekent dat het plandeel met de bestemming "Natuur" en de functieaanduiding "wonen" niet berust op een deugdelijke motivering en dat artikel 4, lid 4.2 van de planregels in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is vastgesteld.

Het betoog van [appellant] en anderen slaagt.

Motivering raadsbesluit en inlassen zienswijzen

7. [appellant] en anderen betogen dat de wijze waarop de raad de naar voren gebrachte zienswijzen heeft behandeld in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

7.1. Voor zover [appellant] en anderen zich voor het overige in het beroepschrift hebben beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van hun zienswijze en aanvullende zienswijze, overweegt de Afdeling dat in de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijzen.

[appellant] en anderen hebben in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijzen in het bestreden besluit in zoverre onjuist zou zijn.

Conclusie

8. Gelet op 2.6.1 ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat de zinsnede "bijzondere woonvormen" in artikel 1.23 van de planregels en de zinsnede "een bijzondere woonvorm of een kamerverhuurbedrijf" in artikel 1.26 van de planregels in strijd is met artikel 1.15 van de RVG. Het beroep is in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

8.1. In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling voorts gelet op 5.4.4 aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover daarin niet is voorzien in een specifieke gebruiksregel voor gronden met de bestemming "Bos", is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is in zoverre gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.

De Afdeling ziet aanleiding zelfvoorzienend een dergelijke planregel voor de gronden met de bestemming "Bos" vast te stellen. Daarbij wordt aangesloten bij artikel 4, lid 4.4, onder d. De

Afdeling acht het niet aannemelijk dat derden daardoor in hun belangen worden geschaad, nu [belanghebbende B] zich ook contractueel heeft verplicht om uitvoering te geven aan het Inrichtings- en beheerplan.

8.2. In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling verder gelet op 6.3 aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit ten aanzien van het plandeel met de bestemming "Natuur" en de functieaanduiding "wonen" niet berust op een deugdelijke motivering en dat artikel 4, lid 4.2 van de planregels is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is op deze punten gegrond. Het bestreden besluit dient op deze punten wegens strijd met artikel 3:46 en artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.

De Afdeling ziet aanleiding zelfvoorzienend een nieuw artikel 4, lid 4.2 vast te stellen. De Afdeling acht het niet aannemelijk dat derden daardoor in hun belangen worden geschaad omdat aangesloten wordt bij hetgeen de raad heeft beoogd. De vaststelling van deze planregel geeft voorts aanleiding te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde plandeel met de bestemming "Natuur" en de functieaanduiding "wonen" in stand blijven. Zoals uit 6.3 volgt heeft de raad zich uitgaande van de beoogde bouwmogelijkheden in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de bebouwing ruimtelijk inpasbaar is in de directe omgeving.

8.3. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

8.4. Voor het overige ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt voor het overige evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep is voor het overige ongegrond.

9. 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 gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Arnhem van 29 mei 2012 voor zover:

- a. het betreft de zinsnede "bijzondere woonvormen" in artikel 1.23 van de planregels en de zinsnede "een bijzondere woonvorm of een kamerverhuurbedrijf" in artikel 1.26 van de planregels;
- b. daarbij voor gronden met de bestemming "Bos" niet is voorzien in een specifieke gebruiksregel;
- c. het betreft het plandeel met de bestemming "Natuur" en de functieaanduiding "wonen";
- d. het betreft artikel 4, lid 4.2 van de planregels.

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Natuur" en de functieaanduiding "wonen";

IV. bepaalt dat aan artikel 3, lid 3.4, een onderdeel c wordt toegevoegd luidende:

c. Binnen twee jaren na het verlenen van de omgevingsvergunning voor het woongebouw zoals bedoeld in artikel 4, lid 4.2 dienen de gronden te zijn ingericht en ingericht te blijven overeenkomstig het inrichtings- en beheerplan "landgoed Laag Erf te Schaarsbergen", zoals opgenomen in bijlage 1 van deze regels;

V. bepaalt dat artikel 4, lid 4.2 van de planregels als volgt komt te luiden:

4.2 Bouwregels

Op de in lid 1 van dit artikel genoemde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van het wonen zoals bedoeld onder g. van lid 4.1 van dit artikel, met inachtneming van de aangegeven maximum bouwhoogte, maximum goothoogte en het bebouwingspercentage, met dien verstande dat één woongebouw bestaande uit maximaal 3 geschakelde woningen en de daarbij behorende bijgebouwen in één ensemble mag worden gebouwd. De maximale inhoud per woning inclusief de daarbij behorende bijgebouwen bedraagt 1000 m³. De maximale oppervlakte van de bijgebouwen per woning bedraagt 75 m².

VI. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van de onder II sub b en d vernietigde onderdelen van het bestreden besluit;

VII. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

VIII. draagt de raad van de gemeente Arnhem op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II a, b en d, IV en V, worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

IX. veroordeelt de raad van de gemeente Arnhem tot vergoeding van bij [appellant] en anderen 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;

X. gelast dat de raad van de gemeente Arnhem aan [appellant] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 156,00 (zegge: honderdzesenvijftig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Verbeek, ambtenaar van staat.

w.g. Polak w.g. Verbeek
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 maart 2013

388.