

ECLI:NL:RVS:2014:4269

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	26-11-2014
Datum publicatie	26-11-2014
Zaaknummer	201402348/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 september 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Limes" vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201402348/1/R4.

Datum uitspraak: 26 november 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Zwammerdam, gemeente Alphen aan den Rijn,

en

de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 september 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Limes" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 oktober 2014, waar [appellant], bijgestaan door mr. J. van Wieringen, en de raad, vertegenwoordigd door K. Schoonderwoerd, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting de stichting Stichting Ipse de Bruggen, vertegenwoordigd door mr. E.D. Drok, advocaat te Rijswijk, gehoord.

Overwegingen

1. Het plan maakt onder meer de vestiging van een gedeeltelijk open en gedeeltelijk besloten instelling voor de behandeling van sterk gedragsgestoorde licht verstandelijk gehandicapten (hierna: SGLVG+) mogelijk op het perceel Rijksstraatweg 5 te Zwammerdam.
2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.
3. [appellant] kan zich niet verenigen met de komst van een instelling voor SGLVG+ en richt zich tegen de bestemming "Maatschappelijk" voor zover toegekend aan het perceel Rijksstraatweg 5 te Zwammerdam. De afstand tussen de woning van [appellant] en het bestemmingsvlak op het perceel Rijksstraatweg 5 bedraagt ongeveer 110 m.

Motivering

4. [appellant] voert aan dat de bestemming "Maatschappelijk" niet deugdelijk is gemotiveerd omdat deze niet past bij het gebruik ten behoeve van een instelling voor SGLVG+. Voorts is volgens [appellant] ten onrechte niet in het plan vastgelegd wat voor instelling ter plaatse zal komen en hoeveel personen daarin kunnen worden gehuisvest. [appellant] vreest voor de komst van een gevangenis.
 - 4.1. De raad stelt dat is aangesloten bij de standaard voor vergelijkbare bestemmingsplannen 2008 (hierna: SVBP), waaruit volgt dat voor het gebruik van gronden ten behoeve van een instelling voor SGLVG+ de bestemming "Maatschappelijk" gebruikt dient te worden. De raad heeft ervoor gekozen het aantal toegelaten functies onder deze bestemming te begrenzen. De raad acht de toegelaten functies ter plaatse aanvaardbaar. Vanwege de begrenzing is een gevangenis ter plaatse niet mogelijk, aldus de raad.
 - 4.2. Aan het perceel Rijksstraatweg 5 is de bestemming "Maatschappelijk" toegekend.
 - 4.3. Ingevolge artikel 12, lid 12.1, aanhef en onder a, van de planregels, zijn de voor "Maatschappelijk" aangewezen gronden bestemd voor voorzieningen ten behoeve van verenigingsleven, cultuur, volksgezondheid, opvoeding, onderwijs, religie, kinderopvang, ruimten ten behoeve van therapie, ontspanning, kantoren, educatie en werkplaatsen.
 - 4.4. Uit artikel 2, eerste lid, van de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008 (oud) (hierna: de Regeling), in samenhang gezien met artikel 1.2.6 van het Besluit ruimtelijke ordening, volgt dat de raad een bestemmingsplan dient vorm te geven, in te richten en beschikbaar te stellen overeenkomstig de SVBP, die als bijlage II deel uitmaakt van de Regeling.
 - 4.5. In paragraaf 2.2 van de SVBP zijn de functies asielzoekerscentrum, begraafplaats, bibliotheek, crematorium, dierenasiel, dierenpension, drugsopvang, gezondheidszorg, jeugdupvang, justitiële inrichting, kazerne, militair oefenterrein, militaire zaken, naschoolse opvang, onderwijs, openbare dienstverlening, praktijkruimte, religie, uitvaartcentrum, verenigingsleven, welzijnsinstelling, zorgboerderij en zorginstelling ondergebracht onder de hoofdbestemming maatschappelijk.
 - 4.6. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling gelet op het bepaalde in de Regeling, geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de ter plaatse van de bestemming "Maatschappelijk" toegelaten functies ten onrechte onder deze bestemming heeft opgenomen.
 - 4.7. Voor zover [appellant] aanvoert dat het plan onvoldoende duidelijk is, en voor zover hij vreest voor de komst van een gevangenis, stelt de Afdeling vast dat een gevangenis ter plaatse van de bestemming "Maatschappelijk" ingevolge artikel 12, lid 12.1 aanhef en onder a, van de planregels niet is toegestaan. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in

redelijkheid de in artikel 12, lid 12.1, aanhef en onder a, weergegeven functies ter plaatse heeft kunnen toestaan. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat geen verplichting bestaat tot het in detail in het bestemmingsplan vastleggen van een mogelijke ontwikkeling. De Afdeling ziet in het aangevoerde aldus geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het toekennen van de bestemming "Maatschappelijk" aan het perceel Rijksstraatweg 5 in zoverre onvoldoende heeft gemotiveerd.

Het betoog faalt.

Provinciaal beleidskader nieuwe landgoederen

5. [appellant] voert aan dat de bestemming "Maatschappelijk" in strijd is met het provinciaal beleidskader nieuwe landgoederen zoals weergegeven in de provinciale structuurvisie, omdat deze bestemming volgens hem niet past bij een landgoed. Voorts is de voorziene ontwikkeling volgens [appellant] niet als landgoed te kwalificeren omdat de bouwmogelijkheden het landschap aantasten.

5.1. De raad stelt dat het perceel Rijksstraatweg 5 geen landgoed meer is en dat het provinciaal beleidskader nieuwe landgoederen daarom niet op het bestreden plandeel van toepassing is. De raad heeft echter wel aansluiting gezocht bij de uitgangspunten uit dit beleidskader. De raad heeft daarbij aandacht besteed aan een landgoedachtige inrichting van het voormalige landgoed, waarbij een groot deel van het terrein openbaar toegankelijk zal worden en de bebouwing door middel van groene omzoming zal worden ingepast. De raad stelt dat de aantasting van het landschap om die reden niet onevenredig is.

5.2. Aan de gronden rondom de bestemming "Maatschappelijk" is de bestemming "Groen - landgoed" toegekend.

Ingevolge artikel 10, lid 10.1, aanhef en onder a van de planregels, zijn deze gronden bestemd voor het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

5.3. Vast staat dat de raad het provinciaal beleidskader nieuwe landgoederen niet van toepassing acht op het betrokken plandeel, maar hierbij wel aansluiting heeft gezocht. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het provinciaal beleidskader nieuwe landgoederen niet van toepassing is, noch voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid ervoor heeft kunnen kiezen wel aansluiting te zoeken bij dat beleidskader.

Het plan maakt door middel van de bestemming "Groen - landgoed" de landschappelijke inpassing van de bestemming "Maatschappelijk" en de ter plaatse voorziene bebouwing mogelijk. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het landschap door het plan in zoverre niet onevenredig wordt aangetast.

De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de provinciale structuurvisie.

Het betoog faalt.

Veiligheid

6. [appellant] stelt dat in het plan onvoldoende is gewaarborgd dat mensen niet kunnen ontsnappen uit de besloten afdeling van het complex. De manier waarop de gebouwen gesitueerd zullen worden, werkt volgens [appellant] onveilige situaties in de hand.

6.1. De raad stelt dat het merendeel van de beoogde doelgroep voor de voorziene ontwikkeling op basis van vrijwilligheid zal worden geplaatst. De mensen die geplaatst worden zullen steeds intensief worden begeleid. De benodigde veiligheidsmaatregelen kunnen voorts door middel van technische voorzieningen gerealiseerd worden. Daarom is volgens de raad geen sprake van een onveilige situatie. Verder stelt de raad dat vanuit landschappelijk oogpunt is gekozen om te werken met twee afzonderlijke kappen en een

ensemble van bebouwing. Stichting Ipse de Bruggen heeft ter zitting voorts toegelicht dat zij de verantwoordelijkheid neemt ten opzichte van de veiligheid van omwonenden.

6.2. Het bouwvlak in de bestemming "Maatschappelijk" is ingedeeld in drie stroken. De twee buitenste stroken hebben een maximale bouwhoogte van 8 m en de middelste strook heeft een maximale bouwhoogte van 11 m.

6.3. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor de vastgestelde situering van de gebouwen. Nu de raad en Stichting Ipse de Bruggen, blijkens de toelichting ter zitting aandacht hebben besteed aan de veiligheid van de leefomgeving van de instelling, ziet de Afdeling ook overigens in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de veiligheid van de omgeving van het plangebied onvoldoende in zijn besluitvorming heeft betrokken.

Het betoog faalt.

Natuurwaarden

7. [appellant] voert aan dat het plan significante effecten zal hebben op beschermde natuurwaarden binnen het plangebied. Hij stelt dat ten onrechte een natuureffectenstudie op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) ontbreekt, evenals een onderzoek naar beschermde diersoorten op grond van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw). Hij stelt dat de aanwezige vleermuizenpopulatie in het plangebied door het plan zal worden aangetast.

7.1. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling geldt dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

7.2. De raad stelt dat een ecologisch onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een quick-scan. Daarin wordt volgens de raad in het algemeen geadviseerd aanvullend onderzoek te doen naar eventuele beschermde soorten en met die soorten rekening te houden indien zij worden aangetroffen. Volgens de raad vormt de Ffw echter geen belemmering voor de uitvoerbaarheid van het plan. Voorts volgt volgens de raad uit de quick-scan dat de aanwezige natuurwaarden de gewenste ontwikkelingen op dit perceel niet zullen verhinderen.

7.3. In de quick-scan staat dat op het perceel Rijksweg 5 geen beschermde diersoorten zijn aangetroffen. Gelet daarop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog faalt.

7.4. Voor zover [appellant] zich beroept op de Nbw 1998 met betrekking tot de natuurwaarden binnen het plangebied, stelt de Afdeling vast dat het plangebied niet ligt in een Natura 2000-gebied. De Nbw 1998 heeft derhalve in zoverre, noch anderszins, betrekking op de gestelde natuurwaarden binnen het plangebied. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat de raad ten onrechte geen natuureffectenstudie naar de natuurwaarden binnen het plangebied heeft verricht.

Het betoog faalt.

Verordening Ruimte

8. [appellant] voert aan dat het plan in strijd is met de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland, omdat het voorziet in verstedelijking buiten de in die verordening vastgelegde bebouwingscontouren.

8.1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Verordening Ruimte, zoals deze luidde ten tijde van belang, sluiten bestemmingsplannen voor gronden buiten de bebouwingscontouren (zoals aangegeven op kaart 1) bestemmingen uit die de nieuwvestiging of uitbreiding van stedelijke functies mogelijk maken.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder c, kunnen bestemmingsplannen voor gronden buiten de bebouwingscontouren, in afwijking van het bepaalde in het eerste lid, niet-agrarische functies mogelijk maken in vrijkomende agrarische bebouwing, waarbij moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

I de nieuwe functie brengt uit milieuhygiënisch oogpunt geen belemmeringen met zich mee voor de bedrijfsvoering van de omliggende agrarische bedrijven;

II de nieuwe functie heeft niet meer dan een potentieel geringe verkeersaantrekkende werking;

III de nieuwe functie wordt gehuisvest in de bestaande bebouwing (uitgezonderd kassen);

IV indien sprake is van een zorgfunctie is gehele of gedeeltelijke herbouw en beperkte uitbreiding van de bebouwing binnen het voormalige bouwperceel toegestaan en

V bedrijfsfuncties worden beperkt tot de categorie 1 en 2, of 3 als de activiteit voor wat betreft aard en schaal is gelijk te stellen aan categorie 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten.

8.2. Vast staat dat het perceel Rijksstraatweg 5 buiten de bebouwingscontouren zoals aangegeven op kaart 1 van de Verordening Ruimte, ligt. Het plan maakt een nieuwe stedelijke functie mogelijk buiten de bebouwingscontouren.

Niet in geschil is dat het plan meer bebouwing mogelijk maakt dan de beperkte uitbreiding binnen het voormalig bouwperceel, zoals beschreven in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder c, sub IV van de Verordening Ruimte, zoals deze luidde ten tijde van belang. Dit heeft tot gevolg dat niet aan de in het tweede lid, aanhef en onder c genoemde voorwaarden wordt voldaan, waardoor het bestemmingsplan in zoverre in strijd is met artikel 2, eerste lid van de Verordening Ruimte, zoals dat luidde ten tijde van belang.

Het betoog slaagt.

Conclusie

9. Het beroep van [appellant] is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" ter plaatse van het perceel Rijksstraatweg 5 te Zwammerdam.

Instandlaten rechtsgevolgen

10. De Afdeling ziet aanleiding te bezien of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit, voor zover bij deze uitspraak vernietigd, in stand kunnen worden gelaten. Hiertoe overweegt de Afdeling als volgt.

10.1. Bij besluit van 24 september 2013 heeft het college van gedeputeerde staten met toepassing van de algemene ontheffingsbevoegdheid uit artikel 21, eerste lid van de Verordening Ruimte, met betrekking tot het perceel Rijksstraatweg 5 ontheffing verleend van de Verordening Ruimte voor het in een bestemmingsplan voorzien van een nieuwe stedelijke functie buiten de bebouwingscontouren.

10.2. Ingevolge artikel 21, eerste lid van de Verordening Ruimte kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen van de regels van deze verordening voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden indien de betrokken provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

10.3. Vast staat dat de ontheffing ten tijde van de bekendmaking van het betrokken plandeel reeds was verleend. De Afdeling acht het niet aannemelijk dat belangen van derden worden geschaad door het in stand laten van de rechtsgevolgen van het bestreden besluit, voor zover vernietigd.

Voor zover [appellant] aanvoert dat in het ontheffingsbesluit ten onrechte geen aandacht is besteed aan alternatieven, overweegt de Afdeling dat in het ontheffingsbesluit is toegelicht dat de ontwikkeling gewenst is in het buitengebied vanwege de aard van de cliënten en de te leveren zorg. Voorts is in het besluit gemotiveerd dat de locatie aansluit op de bestaande bebouwing en dat deze locatie om die reden de voorkeur heeft ten opzichte van andere locaties midden in het buitengebied.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat aan de criteria van artikel 21, eerste lid, van de Verordening Ruimte is voldaan.

De Afdeling ziet in de omstandigheid dat ten behoeve van de in het plan voorziene ontwikkeling inmiddels ontheffing is verleend van de Verordening ruimte, aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht, zoals deze bepaling luidde ten tijde van belang, de rechtsgevolgen van het bestreden besluit, voor zover bij deze uitspraak vernietigd, in stand te laten.

Proceskosten

11. 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 het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn van 27 september 2012, kenmerk 2012/6810, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Limes", voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk", ter plaatse van het perceel Rijksstraatweg 5 te Zwammerdam;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit, voor zover onder II vernietigd, in stand blijven;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenvertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W.G. Timmerman, griffier.

w.g. Hagen w.g. Timmerman

lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 november 2014

431-731.