

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:5125

Datum uitspraak

11 december 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 20 januari 2022 heeft de raad van de gemeente Aa en Hunze het bestemmingsplan "'t Ruige Veld Rolde" vastgesteld. Het plan heeft betrekking op 't Ruige Veld. Dat is een terrein van ongeveer 20 hectare gelegen ten westen van de kern van Rolde aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Rolde. Op het terrein zijn een bos, heideveld, een zorginstelling en een kleine joodse begraafplaats aanwezig. Het terrein wordt aan de noord-, oost- en zuidzijde voor een groot deel begrensd door bosgebied. Het plan is voornamelijk conserverend van aard en bestemt de bestaande situatie van de zorginstelling. Aan de gronden van de zorginstelling is de bestemming "Maatschappelijk" toegekend, maar in tegenstelling tot het voorgaande bestemmingsplan "Rolde dorp" is in artikel 3.5, aanhef en onder c, van de regels van het plan "'t Ruige Veld Rolde" een specifieke gebruiksregel opgenomen die het gebruik van de gronden en bouwwerken voor nachtverblijf in het plangebied niet toestaat. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] zijn eigenaren van de gronden aan de [locatie 1] in Rolde. Zij verhuren de gronden gedeeltelijk aan Stichting Physis.

Volledige tekst

202201458/1/R3.

Datum uitspraak: 11 december 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A], wonend in [woonplaats], en [appellant sub 1B], wonend in [woonplaats],
2. Stichting Physis, gevestigd in Assen, appellant,

en

de raad van de gemeente Aa en Hunze,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 januari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "'t Ruige Veld Rolde" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] en Stichting Phusis beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] en Stichting Phusis hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 27 september 2024 behandeld waar [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], bijgestaan door mr. I.J. Wind-Middel en mr. J.A. Fierens, advocaten te Amsterdam, Stichting Phusis, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. D.R. Kamps, advocaat te Groningen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. F. Zeldenrust en mr. J.A. Mohuddy, advocaat te Breda, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 30 september 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan heeft betrekking op 't Ruige Veld. Dat is een terrein van ongeveer 20 hectare gelegen ten westen van de kern van Rolde aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Rolde. Op het terrein zijn een bos, heideveld, een zorginstelling en een kleine joodse begraafplaats aanwezig. Het terrein wordt aan de noord-, oost- en zuidzijde voor een groot deel begrensd door bosgebied. Een klein deel van het plangebied grenst aan de oostzijde aan sportvelden en de westelijke begrenzing wordt gevormd door landbouwgronden. Het plan is voornamelijk conserverend van aard en bestemt de bestaande situatie van de zorginstelling. Aan de gronden van de zorginstelling is de bestemming "Maatschappelijk" toegekend, maar in tegenstelling tot het voorgaande bestemmingsplan "Rolde dorp" is in artikel 3.5, aanhef en onder c, van de regels van het plan "'t Ruige Veld Rolde" een specifieke gebruiksregel opgenomen die het gebruik van de gronden en bouwwerken voor nachtverblijf in het plangebied niet toestaat.

3. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] zijn eigenaren van de gronden aan de [locatie 1] in

Rolde. Zij verhuren de gronden gedeeltelijk aan Stichting Phusis. Op het perceel is een zorginstelling gevestigd die 24-uurs zorg aanbiedt die wordt beheerd door Stichting Phusis. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] en Stichting Phusis kunnen zich niet met het plan verenigen. In het bijzonder omdat het belang om nachtverblijf in de zorginstelling aan te kunnen bieden onvoldoende is meegewogen in de totstandkoming van het bestemmingsplan.

Goede procesorde

4. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] hebben op de zitting betoogd dat de raad met de vaststelling van het bestemmingsplan het vertrouwensbeginsel heeft geschonden.

4.1. Behalve in geschillen waarin de wet het niet toestaat, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), nieuwe gronden worden ingediend. Deze mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. De goede procesorde laat het indienen van een nieuwe beroepsgrond niet toe als andere partijen onvoldoende op die beroepsgrond kunnen reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.

Dat is in dit geval aan de orde. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] hebben deze beroepsgrond voor het eerst op de zitting naar voren gebracht en daardoor was het voor de raad niet mogelijk om op adequate wijze op deze beroepsgrond te reageren. Niet gebleken is dat [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] deze beroepsgrond niet in een eerder stadium van de procedure naar voren hebben kunnen brengen. Gelet hierop is het voor het eerst op de zitting aanvoeren van deze grond in dit geval in strijd met een goede procesorde. De Afdeling laat deze grond daarom buiten beschouwing.

Toetsingskader

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beroepsgronden

Participatie

6. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] betogen dat er onvoldoende daadwerkelijke inspraak was bij de totstandkoming van het bestemmingsplan. Daartoe voeren zij aan dat de "Toekomstvisie 't Ruige Veld" (hierna: de toekomstvisie), waarop het bestemmingsplan is gebaseerd, eenzijdig door de raad is opgesteld zonder daar de grondeigenaren bij te betrekken. Verder voeren zij aan dat de raad het bestemmingsplan heeft vastgesteld op aangeven van het college terwijl zij nog volop met het college in overleg waren over de planologische toekomst van het perceel.

6.1. De Afdeling stelt vast dat de bezwaren van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] gaan over het besluit van 3 juni 2021, waarbij de raad de toekomstvisie heeft vastgesteld. Dit besluit ligt in deze procedure niet ter beoordeling voor. In deze procedure wordt alleen de

rechtmatigheid beoordeeld van het bestemmingsplan "'t Ruige Veld Rolde". Dat betekent dat wat [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] hebben aangevoerd over het besluit van 3 juni 2021, in deze procedure niet aan de orde kan komen.

6.2. De Afdeling stelt verder vast dat het plan is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb. Niet is gebleken dat de raad niet op de juiste wijze toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in afdeling 3.4 van de Awb. Het ontwerpplan is ter inzage gelegd en een ieder heeft de mogelijkheid gehad om een zienswijze in te dienen. Daarvan hebben [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] ook gebruik gemaakt. Dat [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] liever meer inspraak hadden willen hebben is begrijpelijk, maar de raad heeft voldaan aan de eisen die de wet aan de voorbereiding van het bestemmingsplan stelt. Hierbij merkt de Afdeling op dat geen rechtsregel een verplichting voor de raad met zich brengt tot het voeren van overleg in het kader van de vaststelling van het plan of tot het wachten op de uitkomsten van een overleg tussen [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] en het college.

Het betoog slaagt niet.

Nachtverblijf

7. Stichting Physis, [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] betogen dat de raad het nachtverblijf ter plaatse van de zorginstelling ten onrechte heeft wegbestemd zonder daaraan een deugdelijke belangenafweging en motivering ten grondslag te leggen.

Zij voeren hiertoe in de eerste plaats aan dat hun belangen en die van de cliënten die in de zorginstelling verblijven onvoldoende zijn meegewogen in de besluitvorming, terwijl de maatschappelijke behoefte aan zorglocaties groot is. Volgens Stichting Physis, [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] is de raad er ten onrechte van uitgegaan dat het uitsluiten van nachtverblijf past bij de tendens van extramuralisering van de zorg en bij de inclusieve samenleving, omdat een zorglocatie in de bewoonde omgeving in de praktijk sneller problemen oplevert dan een locatie die wat meer achteraf is gelegen. Daarnaast heeft de raad volgens hen niet aangetoond dat het nachtverblijf de afgelopen jaren tot onevenredige hinder voor de omgeving heeft geleid of op een andere manier onevenredige afbreuk heeft gedaan aan de leefbaarheid.

Stichting Physis, [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] voeren in de tweede plaats aan dat de raad de keuze om het nachtverblijf weg te bestemmen ten behoeve van de natuur onvoldoende heeft gemotiveerd. Volgens hen heeft de raad niet onderbouwd waarom het uitsluiten van nachtverblijf ten goede komt aan de natuur en heeft de raad er geen rekening mee gehouden dat de stichting en de bewoners zich juist inzetten voor het behoud en de ontwikkeling van de natuur. Bovendien is het volgens Stichting Physis, [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] niet duidelijk waarom een toename van recreatie geen belemmerende factor voor de natuur zou zijn terwijl nachtverblijf dat kennelijk volgens de raad wel is. Zij wijzen in dat kader op de komst van recreatiewoningen aan de [locatie 1]a in Rolde die ook in het natuurnetwerk Nederland zijn gelegen, net als de gronden van 't Ruige Veld. Ook heeft de raad volgens hen bij het wegbestemmen van het nachtverblijf met het oog op het behoud en de bevordering van de natuurwaarden, geen rekening gehouden met hun belangen.

7.1. De Afdeling stelt vast dat de raad aan de gronden van de zorginstelling de bestemming "Maatschappelijk" heeft toegekend.

Artikel 3.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Maatschappelijk' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. gebouwen ten behoeve van:

[...];

6. sociaal-medische doeleinden;

[...]."

Artikel 3.5 luidt:

"Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

[...].

c. het gebruik van gronden en bouwwerken voor nachtverblijf."

7.2. Partijen zijn het erover eens dat ter plaatse van de zorginstelling in enige mate nachtverblijf plaatsvindt. De Afdeling stelt vast dat onder het vorige bestemmingsplan "Rolde dorp" de gronden van de zorginstelling de bestemming "Maatschappelijk - 2" hadden. Uit artikel 14.1, aanhef en onder a, onder 6, van de regels van dat plan volgt dat de voor "Maatschappelijk - 2" aangewezen gronden zijn bestemd voor sociaal-medische doeleinden. Het nachtverblijf ten behoeve van de maatschappelijke bestemming was dus op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan toegestaan. In zoverre vormt het huidige gebruik van de zorginstelling voor nachtverblijf dan ook bestaand legaal gebruik dat in beginsel als zodanig in het bestemmingsplan moet worden bestemd. In beginsel moet legaal bestaand gebruik als zodanig in het bestemmingsplan worden bestemd. Indien nieuwe planologische inzichten daartoe aanleiding geven en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen, kan uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening daarvan worden afgezien. In dat geval kan het bestaande legale gebruik onder het overgangsrecht worden gebracht als de raad aannemelijk maakt dat het gebruik op termijn zal worden beëindigd. Met het overgangsrecht wordt namelijk beoogd een tijdelijke situatie te overbruggen.

7.3. De Afdeling stelt vast dat artikel 3.5, aanhef en onder c, van de planregels op gronden met de bestemming "Maatschappelijk" geen nachtverblijf meer toestaat. Uit paragraaf 3.2 van de plantoelichting blijkt dat de raad deze gebruiksvorm niet meer toestaat omdat hij daarmee tegemoetkomt aan de wens van (direct) omwonenden om de rust in het gebied te herstellen en de natuurontwikkeling te bevorderen.

7.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet toereikend gemotiveerd dat het niet als zodanig bestemmen van het bestaande legale gebruik met het oog op een goede ruimtelijke ordening nodig is. De raad stelt dat het ruimtelijke belang dat gediend wordt met dit plan bestaat uit het tegengaan van overlast dat door de bewoners van de zorginstelling in de avond- en nachtperiode wordt veroorzaakt. Ter onderbouwing hiervan heeft de raad twee lijsten overgelegd. "Lijst 1" bevat een overzicht van de meldingen die in de periode van 1 december 2019 tot en met 23 juni 2023 zijn ingediend. Het betreft meldingen die betrekking hebben op onder meer vermissingen, verwarde personen en diefstal in de dag-, avond- en nachtperiode. "Lijst 2" bevat een overzicht van meldingen die zijn voortgekomen uit de brandmeldinstallatie in de periode van 23 december 2022 tot en met 2 januari 2023.

De Afdeling acht dit geen overtuigende motivering. De raad heeft namelijk niet gemotiveerd dat ruimtelijke effecten van de zorginstelling leiden tot een aantasting van het woon- en

leefklimaat van de directe omgeving. Hiervoor is van belang dat de afstand tussen de zorginstelling en de dichtstbijzijnde woning ongeveer 250 m is. Dat er sprake is van voornoemde aantasting van het voor- en leefklimaat kan niet worden onderbouwd met de meldingen van "Lijst 1". Ten eerste is de herkomst van die meldingen onbekend, waarbij de Afdeling opmerkt dat Stichting Phusis heeft toegelicht dat veel van de meldingen waarschijnlijk door haarzelf zijn gedaan, omdat zij als gecertificeerde zorginstelling verplicht is om bepaalde incidenten en brandmeldingen te melden. Ten tweede zien de meldingen van deze lijst niet op overlast met ruimtelijke gevolgen van de zorginstelling, maar betreffen het aspecten van openbare orde. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3954, onder 10.3, dient hinder of overlast die het gevolg is van onrechtmatig gedrag, bij de besluitvorming over een bestemmingsplan buiten beschouwing te worden gelaten. Dit soort overlast kan worden tegengegaan in het kader van de handhaving van de openbare orde. Instrumenten ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, zoals het bestemmingsplan, zijn niet bedoeld om dergelijke overlast tegen te gaan. De raad heeft ook niet op andere wijze kunnen motiveren dat er sprake is van een aantasting van het woon- en leefklimaat van de directe omgeving. Voor zover de raad ter onderbouwing daarvan verwijst naar de toekomstvisie, overweegt de Afdeling dat in deze toekomstvisie enkel de passage staat dat in verschillende reacties wordt aangegeven dat omwonenden na een periode van onrust behoefte hebben aan terugkeer van het gevoel van veiligheid en herstel van rust. Deze passage is echter niet onderbouwd met enige concrete gegevens. Het is daarom onduidelijk wie de omwonenden zijn, op welke afstand zij van de zorginstelling wonen, welke ruimtelijke overlast door hen is ervaren en geleid heeft tot onrust en het gevoel van onveiligheid en, bovendien, hoe het wegbestemmen van de mogelijkheid tot nachtverblijf leidt tot een terugkeer van rust en het gevoel van veiligheid. De Afdeling overweegt verder dat de raad op de zitting heeft erkend dat niet inzichtelijk is gemaakt waarom het uitsluiten van nachtverblijf ten behoeve van de maatschappelijke bestemming bijdraagt aan de bevordering van de natuurontwikkeling. Tot slot overweegt de Afdeling dat bovendien niet is gebleken dat er geen behoefte meer is aan 24-uurs zorg op deze locatie of dat het om andere redenen aannemelijk is dat het gebruik op termijn zal worden beëindigd.

7.5. Omdat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat het gebruiksverbod van artikel 3.5, onder c, van de planregels strekt tot een goede ruimtelijke ordening, is het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro genomen.

Het betoog slaagt.

Conclusie

8. Gelet op wat onder 7.4 is overwogen, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het gaat over de vaststelling van artikel 3.5, onder c, van de planregels, is genomen in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd. Om deze reden laat de Afdeling de overige beroepsgronden over artikel 3.5, onder c, van de planregels van Stichting Phusis en [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] onbesproken.

9. De Afdeling ziet 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.

10. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174, zijn op een eventueel nieuw te nemen besluit de Omgevingswet en

de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels van toepassing. Dat houdt onder meer in dat niet meer kan worden teruggevallen op het vóór 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpbestemmingplan, omdat in het ontwerpbestemmingsplan geen regels zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

11. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Aa en Hunze van 20 januari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "t Ruige Veld Rolde", voor zover het artikel 3.5, onder c, van de planregels betreft;

III. draagt de raad van de gemeente Aa en Hunze op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II, wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Aa en Hunze tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

- € 1.750,00 aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- € 2.187,50 aan Stichting Phusis, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Aa en Hunze aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

- € 184,00 aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- € 365,00 aan Stichting Phusis.

Aldus vastgesteld door mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, voorzitter, en mr. C.H. Bangma en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.W.L. van der Heijden, griffier.

w.g. De Moor-van Vugt
voorzitter

w.g. Van der Heijden
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 december 2024

884-1091