

ECLI:NL:RVS:2023:1334

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	05-04-2023
Datum publicatie	05-04-2023
Zaaknummer	202200072/1/R2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 oktober 2021 heeft de raad Bij besluit van 6 oktober 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Woningbouw De Kleine Aarde" vastgesteld. het bestemmingsplan "Woningbouw De Kleine Aarde" vastgesteld. De Kleine Aarde is een terrein, gelegen binnen de bebouwde kom van Boxtel, waar initiatieven worden ontplooid gericht op duurzaam leven. Het bestemmingsplan voorziet voor een deel van dit terrein in een nieuwe invulling en maakt de bouw mogelijk van 22 gestapelde woningen. Het plangebied wordt aan de zuidzijde begrensd door de Munselse Hoeve en wordt aan de westzijde begrensd door het Planckpad. Ten oosten van het plangebied bevindt zich een bestaand parkeerterrein en een bezoekerscentrum van De Kleine Aarde. Het Groene Hart Brabant is een Brabantse natuur- en milieuvereniging. Volgens Het Groene Hart Brabant leidt het bestemmingsplan tot onnodig verlies van onbebouwde ruimte, een toename van verstening en tot ruimtelijke versnippering.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202200072/1/R2.

Datum uitspraak: 5 april 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Milieuvereniging Het Groene Hart Brabant, gevestigd te Den Dungen, gemeente Sint-Michielsgestel, appellante,

en

1. de raad van de gemeente Boxtel,
2. het college van burgemeester en wethouders van Boxtel,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 6 oktober 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Woningbouw De Kleine Aarde" vastgesteld.

Bij besluit van 24 november 2021 heeft het college aan Woonstichting Joost een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van 22 appartementen op het terrein van De Kleine Aarde.

Tegen deze besluiten heeft Het Groene Hart Brabant beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend. Woonstichting Joost heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het Groene Hart Brabant en Woonstichting Joost hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 10 maart 2023, waar Het Groene Hart Brabant, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. L. Vugts,

bijgestaan door mr. M.T. Pranger en mr. H.P. Wiersema, beiden advocaat te s-Hertogenbosch, zijn verschenen. Verder is Woonstichting Joost, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], bijgestaan door [gemachtigde C], op de zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. De Kleine Aarde is een terrein, gelegen binnen de bebouwde kom van Boxtel, waar initiatieven worden ontplooid gericht op duurzaam leven. Het bestemmingsplan voorziet voor een deel van dit terrein in een nieuwe invulling en maakt de bouw mogelijk van 22 gestapelde woningen. In het bestemmingsplan is aan een deel van de gronden de bestemming "Wonen", de aanduiding voor een bouwvlak en de aanduidingen "maatvoering: maximum aantal wooneenheden = 22" en "maatvoering: maximum bouwhoogte (m) = 9,25" toegekend. Aan de overige gronden is in het bestemmingsplan de bestemming "Groen" en aan het zuidoostelijke deel van deze gronden de functieaanduiding "parkeerterrein" toegekend. Het plangebied wordt aan de zuidzijde begrensd door de Munselse Hoeve en wordt aan de westzijde begrensd door het Planckpad. Ten oosten van het plangebied bevindt zich een bestaand parkeerterrein en een bezoekerscentrum van De Kleine Aarde.

Het Groene Hart Brabant is een Brabantse natuur- en milieuvereniging. Volgens Het Groene Hart Brabant leidt het bestemmingsplan tot onnodig verlies van onbebouwde ruimte, een toename van verstening en tot ruimtelijke versnippering.

Hoe beoordeelt de Afdeling het bestemmingsplan?

2. Voordat de Afdeling het beroep van Het Groene Hart Brabant inhoudelijk beoordeelt, zal zij eerst toelichten hoe zij een bestemmingsplan beoordeelt. 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.

De bestemming "Groen" en parkeren

3. Het Groene Hart Brabant betoogt dat de bestemming "Groen" leidt tot rechtsonzekerheid. Daartoe voert zij aan dat niet duidelijk is wat onder "ondergeschikt" moet worden verstaan, zodat er geen limiet wordt gesteld aan functies die ten koste gaan van de oppervlakte aan groen. Dit betekent dat onder meer parkeervoorzieningen overal zijn toegestaan op gronden met een groenbestemming. Dit is geen zuinig ruimtegebruik en volgens Het Groene Hart Brabant zouden de parkeervoorzieningen geconcentreerd moeten worden om ervoor te zorgen dat er zo min mogelijk inbreuk is op de natuurfunctie van het groengebied.

3.1. Artikel 3.1 (Bestemmingsomschrijving) van de planregels luidt:

"De voor "Groen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. groenvoorzieningen, waaronder een voedselbos;
- b. de verwezenlijking en beheer van leef- en foerageergebied voor de poelkikker en wezel;

met de daaraan ondergeschikt:

- c. parkeervoorzieningen, waaronder ter plaatse van de aanduiding "parkeerterrein";

["

3.2. De Afdeling kan de raad volgen in het standpunt dat "ondergeschikt gebruik" naar normaal spraakgebruik betekent dat dit gebruik van beperkte functionele en/of ruimtelijke omvang moet zijn ten opzichte van de hoofdfunctie(s), zodat die hoofdfunctie(s), wat aard, omvang en verschijningsvorm betreft, overwegend of nagenoeg geheel als hoofdfuncties herkenbaar blijven. De hoofdfuncties zijn in dit geval groenvoorzieningen en "de verwezenlijking en beheer van leef- en foerageergebied voor de poelkikker en wezel". Vanwege de zinsnede "ondergeschikt" is voldoende duidelijk dat uit de planregels volgt dat het gebruik van de gronden voor parkeervoorzieningen ten opzichte van de groenvoorzieningen en "de verwezenlijking en beheer van leef- en foerageergebied voor de poelkikker en wezel" beperkt moet

blijven en dat niet de gehele groenbestemming mag worden gebruikt voor parkeerplaatsen.

Maar het is op grond van artikel 3.1 van de planregels wel mogelijk om parkeerplaatsen aan te leggen op alle gronden met de bestemming "Groen", zolang het gebruik maar ondergeschikt blijft aan de hoofdfuncties. Omdat de bestemming "Groen" is toegekend aan een groot deel van het plangebied, kunnen parkeerplaatsen door het gehele plangebied aangelegd worden en ook op gronden parallel aan de Munselse Hoeve. De raad heeft toegelicht dat dit niet de bedoeling was en is. De bedoeling was en is om alleen op gronden met de aanduiding "parkeerterrein" parkeren mogelijk te maken en dit terrein alleen te ontsluiten via het bestaande parkeerterrein aan Het Klaverblad. Dit is door de raad op de zitting bevestigd. Nu de raad in de planregels iets anders heeft geregeld dan door hem bedoeld, is het besluit van 6 oktober 2021 onzorgvuldig voorbereid en genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Dat besluit moet dus worden vernietigd. De raad heeft de Afdeling verzocht om zelf in de zaak te voorzien en het plan aan te passen door in artikel 3.1, onder c, het woord waaronder te vervangen door uitsluitend.

Anders dan Woonstichting Joost op de zitting heeft gesteld, valt uit de beroepsgronden van Het Groene Hart Brabant op te maken dat zij het wenselijk acht dat er zo min mogelijk parkeerplaatsen komen en dat als er dan toch geparkeerd moet worden, dat dan bij voorkeur geconcentreerd in het plangebied gebeurt. Gelet hierop wordt ook de parkeerregeling in artikel 3.1, onder c, door Het Groene Hart Brabant in beroep bestreden. Het betoog van Woonstichting Joost dat er geen beroepsgronden tegen dit artikel zijn gericht, is dus onjuist en vormt dus geen belemmering zelf in de zaak te voorzien.

Woonstichting Joost heeft op de zitting aangegeven in te stemmen met de door de raad voorgestelde wijziging van de planregels en ook het Groene Hart Brabant heeft, als er dan toch geparkeerd moet worden, een voorkeur voor geconcentreerde parkeervoorzieningen. Niet aannemelijk is verder dat andere belanghebbenden hierdoor in hun belangen worden geraakt. De Afdeling ziet daarom geen beletselen om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien en artikel 3.1, onder c, van de planregels aan te passen in vorenbedoelde zin. De Afdeling zal eerst de overige beroepsgronden bespreken en in de conclusie van deze uitspraak aangeven of de Afdeling zelf in de zaak voorziet.

Het betoog slaagt.

Bouwvlak

4. Het Groene Hart Brabant betoogt dat de positie van het bouwvlak leidt tot ruimtelijke versnippering. Dit bouwvlak is namelijk in het midden van het plangebied gelegen, omgeven door groen en dus niet direct parallel aan de Munselse Hoeve en niet zoveel als mogelijk in de zuidwestelijke hoek, aansluitend bij andere bebouwing. Dat is volgens Het Groene Hart Brabant temeer zo, omdat in het bestemmingsplan een fors gebouw wordt mogelijk gemaakt. Door de ongelukkige vrije ligging van het bouwvlak in het centrum van het plangebied raakt de waardevolle ruimtelijke samenhang duurzaam versnipperd. Er is geen sprake van zuinig ruimtegebruik, terwijl verdere verstening moet worden tegengegaan. Ruimtelijke versnippering moet worden voorkomen door bundeling van infrastructuur en concentratie van bebouwing. Dit moet ter voorkoming van verrommeling van de ruimte die het landschap en natuurdiversiteit bedreigt. De grootschaligheid van het bouwvlak past niet bij de nabijgelegen woonbebouwing, zo betoogt Het Groene Hart Brabant.

4.1. In wat door Het Groene Hart Brabant is aangevoerd, ziet de Afdeling, gelet op de beleidsruimte die de raad bij het vaststellen van een bestemmingsplan toekomt, geen grond voor het oordeel dat de raad de positie of omvang van het bouwvlak niet ruimtelijk aanvaardbaar heeft mogen achten. Het bouwvlak heeft een breedte van ongeveer 52 m en een lengte van ongeveer 20 m. Het op dit vlak te realiseren appartementencomplex mag een bouwhoogte hebben van maximaal 9,25 m en er mogen maximaal 22 appartementen worden gebouwd. De raad heeft deze omvang niet ruimtelijk onaanvaardbaar hoeven achten. Deze bebouwingsmogelijkheden zijn verder ook niet versnipperd over meerdere bouwvlakken, maar geconcentreerd in één bouwvlak dat is omringd door groen. De raad heeft bij de gekozen ligging van het bouwvlak terecht ook de belangen van omwonenden en toekomstige bewoners betrokken. De omwonenden zijn gebaat bij een enkel bouwvlak, dat wat verder van de weg en daarmee van hun woningen is gelegen en dat omringd is door groen. Die ligging van het bouwvlak draagt ook bij aan de doelstellingen van de voorziene ontwikkeling en die van de toekomstige bewoners van De Kleine Aarde: op een milieuvriendelijke manier leven in een circulaire woning in een groene omgeving. Ten slotte heeft de

raad het algemene belang dat is gediend met het realiseren van 22 sociale huurwoningen zwaarder mogen laten wegen dan het belang van Het Groene Hart Brabant dat zoveel mogelijk verstening wil tegengaan.

Het betoog slaagt niet.

Interim omgevingsverordening

5. Het Groene Hart Brabant betoogt dat het bestemmingsplan in strijd met de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: de IOV) is vastgesteld. Daartoe voert zij aan dat volgens het eerste lid, onder b, van artikel 3.42 van de IOV moet worden onderbouwd dat het bestemmingsplan voorziet in een duurzame stedelijke ontwikkeling. Hiervan is sprake als de ontwikkeling zorgvuldig ruimtegebruik bevordert. Een basisvereiste voor zorgvuldig ruimtegebruik is volgens Het Groene Hart Brabant het voorkomen van onnodig verlies van onbebouwde ruimte en het tegengaan van ruimtelijke versnippering. Ruimtelijke versnippering vindt plaats als de bestaande ruimtelijke samenhang van een nog onbebouwd areaal wordt aangetast of verbroken wordt door nieuwe vrij liggende bebouwing en/of verhardingen. Voor de vervulling van de ecologische verbindingfunctie moet voldoende stilte en rust heersen. Door versnippering kan de natuurkernfunctie niet vervuld worden, omdat het groengebied vanuit alle kanten wordt beïnvloed door de omgeving en rust en stilte daardoor ver te zoeken zijn.

5.1. Artikel 3.42 (Duurzame stedelijke ontwikkeling) van de IOV luidde ten tijde van het nemen van het besluit van 6 oktober 2021:

"1. Een bestemmingsplan dat voorziet in de ontwikkeling van een locatie voor wonen, werken of voorzieningen ligt binnen Stedelijk gebied en bevat een onderbouwing dat:

[]

b. het een duurzame stedelijke ontwikkeling is.

2. Een duurzame stedelijke ontwikkeling voor wonen, werken of voorzieningen:

[]

b. bevordert zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder de transformatie van verouderde stedelijke gebieden;

[]."

5.2. De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling voldoende onderbouwd dat sprake is van een duurzame stedelijke ontwikkeling, omdat zorgvuldig ruimtegebruik wordt bevordert. Anders dan Het Groene Hart Brabant lijkt te veronderstellen, verplicht de IOV niet tot behoud van alle groen. Daarbij komt dat het plangebied volgens de IOV binnen "Stedelijk gebied" ligt en het plangebied volgens de IOV niet heeft te gelden als (een ecologische verbindingzone binnen het) "Natuur Netwerk Brabant". Het appartementencomplex wordt op een zogenoemde inbreidingslocatie ontwikkeld op een natuurvriendelijke en energiezuinige manier. De raad heeft toegelicht dat de toekomstige bewoners van het appartementencomplex worden uitgedaagd om op een milieuvriendelijke manier te leven. De woningen worden voor één- en tweepersoonshuishoudens gebouwd die willen bijdragen aan De Kleine Aarde. De woningen zijn klein van formaat (49 m² tot maximaal 69 m² groot). Met het vele groen wordt een leef- en foerageergebied ingericht voor de poelkikker en de wezel en worden de natuurlijke waarden van het terrein versterkt. Dit is goed voor de aanwezige diersoorten, maar draagt volgens de raad ook bij aan de duurzaamheidsdoelstellingen en de doelstellingen in het kader van klimaatadaptatie.

Gelet hierop heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat sprake is van zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik en dat het plan in zoverre in overeenstemming is met de IOV.

Het betoog slaagt niet.

Alternatieven

6. Het Groene Hart Brabant betoogt dat de raad ten onrechte geen alternatievenonderzoek heeft uitgevoerd. Daardoor is niet aangetoond dat de raad voor het "minst kwade" alternatief heeft gekozen. Door beter aan te sluiten bij de bestaande infrastructuur kan de optredende ruimtelijke versnippering aanzienlijk worden gereduceerd. Door het bouwvlak in het bestaande kassencomplex te integreren kan werkelijk innovatief gebouwd worden met behoud van hoogkwalitatieve groene omgevingsruimte zonder versnippering. Het appartementencomplex zou moeten aansluiten bij bestaande bebouwing en niet centraal in het plangebied moeten komen. Volgens Het Groene Hart Brabant had het bouwvlak dichter bij de weg Munselse Hoeve of in de zuidoostelijke hoek van het plangebied, waaraan nu de aanduiding

"parkeerterrein" is toegekend, moeten worden gesitueerd. Daardoor blijft de ruimtelijke functionele samenhang van de restruimte van het plangebied volgens Het Groene Hart Brabant maximaal behouden.

6.1. De raad heeft toegelicht dat de alternatieve locaties voor het bouwvlak die Het Groene Hart Brabant aandraagt, bij de voorbereiding van het bestemmingsplan zijn onderzocht. Het alternatief om in de zuidoostelijke hoek woningbouw te realiseren zou bij reguliere woningbouw volgens de raad als een kansrijk alternatief kunnen gelden. De raad stelt zich echter op het standpunt dat het op die plek realiseren van de wooneenheden niet bijdraagt aan de doelstellingen van het gebied De Kleine Aarde. Alleen door de centraler gekozen situering van het bouwvlak in het plangebied worden de toekomstige bewoners volgens de raad uitgedaagd op een milieuvriendelijke manier te leven in een circulaire woning in een groene omgeving. Bovendien is van de centraler gekozen situering van het bouwvlak in het plangebied de afstand tot de omliggende woningen aan de Munselse Hoeve groter en dat is in het belang van de bewoners van die woningen. Dan kan tussen het bouwvlak en de Munselse Hoeve aanwezige groene beplanting ook worden behouden.

De Afdeling is van oordeel dat de raad redelijkerwijs heeft mogen kiezen voor de aangewezen locatie van het bouwvlak en niet voor de door Het Groene Hart Brabant aangedragen alternatieve locaties.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

7. Gelet op wat hiervoor onder 3.2 is overwogen, is het beroep gegrond en moet het besluit van 6 oktober 2021 in zoverre worden vernietigd. Aangezien wat Het Groene Hart Brabant verder heeft aangevoerd geen grond geeft voor het oordeel dat het besluit op andere onderdelen moet worden vernietigd, zal de Afdeling zelf in de zaak voorzien en bepalen dat artikel 3.1, onder c, van de planregels komt te luiden zoals weergegeven in de beslissing van deze uitspraak.

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

9. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Boxtel van 6 oktober 2021, voor zover het het gebruik van het woord "waaronder" in artikel 3.1, onder c, van de planregels betreft;

III. bepaalt dat in artikel 3.1, onder c, van de planregels van het bestemmingsplan "Woningbouw De Kleine Aarde" het woord "waaronder" wordt gewijzigd in het woord "uitsluitend";

IV. draagt de raad van de gemeente Boxtel op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde bestemmingsplan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. gelast dat de raad van de gemeente Boxtel aan Milieuvereniging Het Groene Hart Brabant het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 365,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.W.P. van Gastel, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. N. Janse, griffier.

w.g. Van Gastel

voorzitter

w.g. Janse

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 april 2023

855

