

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:836
Datum uitspraak	1 maart 2023
Inhoudsindicatie	Bij tussenuitspraak van 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2920, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 12 weken na verzending van deze tussenuitspraak het daar omschreven gebrek in het besluit van 26 mei 2021 te herstellen. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak, onder 6.1 en 6.2, overwogen dat het besluit van 26 mei 2021 geen argumenten bevat op grond waarvan de raad heeft geweigerd het bestemmingsplan vast te stellen. Gelet op het voorgaande is het besluit van 26 mei 2021 om het bestemmingsplan niet vast te stellen, genomen in strijd met de artikelen 3:46 en 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het beroep is gegrond, zodat het besluit van 26 mei 2021 moet worden vernietigd.

Volledige tekst

202108045/2/R4.

Datum uitspraak: 1 maart 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], wonend te Renkum (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]),

appellant,

en

de raad van de gemeente Renkum,

verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 12 oktober 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2920](#) (hierna: de tussenuitspraak), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 12 weken na verzending

van deze tussenuitspraak het daar omschreven gebrek in het besluit van 26 mei 2021 te herstellen. Deze uitspraak is aangehecht.

Op 21 december 2022 heeft de raad het besluit van 26 mei 2021 voorzien van een aanvullende motivering.

[appellant] heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een zienswijze naar voren gebracht. Vereniging Vijf Dorpen in 't Groen heeft geen zienswijze naar voren gebracht.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft.

Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Tussenuitspraak

1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak, onder 6.1 en 6.2, overwogen dat het besluit van 26 mei 2021 geen argumenten bevat op grond waarvan de raad heeft geweigerd het bestemmingsplan vast te stellen.

Gelet op het voorgaande is het besluit van 26 mei 2021 om het bestemmingsplan niet vast te stellen, genomen in strijd met de artikelen 3:46 en 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Het beroep is gegrond, zodat het besluit van 26 mei 2021 moet worden vernietigd.

Op 23 februari 2022 heeft de raad het besluit van 26 mei 2021 nader gemotiveerd.

De Afdeling heeft - gelet op deze nadere motivering - aan de hand van de beroepsgronden beoordeeld of de rechtsgevolgen van het besluit van 26 mei 2021 in stand konden blijven.

2. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak, onder 11, overwogen dat de raad aan het besluit het bestemmingsplan niet vast te stellen vijf weigeringsgronden ten grondslag heeft gelegd. Kort samengevat heeft de raad het bestemmingsplan niet vastgesteld, omdat het bouwen van een woning niet in overeenstemming is met het Landschapsbasisplan 2017 (hierna: het LBP), de Omgevingsvisie Renkum 2040 (hierna: de omgevingsvisie), de Strategische Visie 2040 en de Ruimtelijke Visie 2025. Het perceel aan de [locatie A] te Renkum (hierna: het perceel) is in het Renkums beekdal gelegen, waar nieuwe bebouwing niet is toegestaan.

3. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling, onder 13.3, 15.3, 17.2 en 19.2, overwogen dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het LBP, de omgevingsvisie, de Strategische Visie 2040 en de Ruimtelijke Visie 2025 zich verzetten tegen het mogelijk maken van een woning op het perceel. Omdat de weigeringsgronden ten aanzien van het LBP en de omgevingsvisie geen stand kunnen houden, heeft de Afdeling in de tussenuitspraak, onder 21.1, overwogen dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de algemene weigeringsgrond over het Renkums Beekdal in de weg staat aan de vaststelling van het plan.

4. Op grond van het voorgaande is de Afdeling in de tussenuitspraak tot de conclusie gekomen dat de raad met de nadere motivering van 23 februari 2022 zijn besluit van 26 mei 2021 tot het niet vaststellen van het bestemmingsplan ook niet deugdelijk heeft gemotiveerd. De Afdeling zag daarom geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van 26 mei 2021 in stand te laten.

Opdracht in de tussenuitspraak

5. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen om met inachtneming van wat

onder 13.3, 15.3, 17.2, 19.2 en 21.1 is overwogen, alsnog het besluit van 26 mei 2021 te voorzien van een toereikende motivering, dan wel in plaats daarvan een ander besluit te nemen.

Aanvullende motivering

6. In de aanvullende motivering van 21 december 2022 staat dat de raad op 30 juni 2021 de Motie "Gebiedsvisie brede stroomgebied Renkumse beken" heeft aangenomen. Daarbij heeft de raad uitgesproken dat de ecologische corridor "Renkumse Poort" niet alleen moet worden beschermd, maar ook moet worden versterkt en verbeterd. Daarvoor is een gebiedsvisie nodig met concrete ontwikkelmogelijkheden om de natuurwaarden en de corridorfunctie te verbeteren. Deze motie heeft als input gediend voor de omgevingsvisie, wat het meest actuele visiedocument van de gemeente is op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Op het perceel is de omgevingsvisie van toepassing. Deze visie brengt tot uitdrukking dat de beekdalen beschermd natuurgebied zijn en dat de gemeente met betrekking tot die gronden een uiterst restrictief beleid voert, als het gaat om het toelaten van activiteiten die het gebruik van die gronden doet afwijken dan wel verder doet afwijken van hun natuurfunctie. Dit restrictieve beleid is verwoord door een dam op te werpen tegen nieuwe bebouwing op onbebouwde of ongebruikte locaties. Met de woorden "nieuwe bebouwing" is een onbedoelde verenging aangebracht, die ruimte laat voor de interpretatie dat vervangende nieuwbouw, in combinatie met functieverzwaring ten opzichte van natuur, wel zou zijn toegelaten. Dat is evenwel nadrukkelijk niet de bedoeling van de raad. In plaats daarvan stelt hij zich op het standpunt dat de beekdalen, waartoe het perceel behoort, grotendeels beschermd natuurgebied zijn waar geen nieuwe bebouwing op onbebouwde en ongebruikte locaties - waartoe ook locaties met planologische rechten behoren - mogelijk wordt gemaakt, maar ook niet wordt meegewerkt aan functieverzwaring van gronden waar al sprake is van bebouwing. Elke ontwikkeling is ongewenst die de beekdalen in functionele zin doet afwijken dan wel verder doet afwijken van hun primaire natuurfunctie, respectievelijk niet is te herleiden tot de speerpunten voor de beekdalen. Vervangende nieuwbouw ten behoeve van een niet bestaande woonfunctie valt hier nadrukkelijk ook onder, omdat dit een juridisch-planologische onomkeerbaarheid inhoudt die ten nadele strekt van de gewenste natuurontwikkeling ter plaatse. Het belang van het tegengaan van ongewenste precedentwerking ligt aan deze terughoudendheid mede ten grondslag. Dit is in lijn met eerdere initiatieven voor woningbouw aan de Hartenseweg. Met het voorgaande is paragraaf 4.6 van de omgevingsvisie nader ingevuld.

Gelet op het voorgaande houdt de raad vast aan het besluit van 26 mei 2021 om het bestemmingsplan niet vast te stellen.

Beoordeling

7. [appellant] is niet bekend met procedures die de raad het recht geven onbedoelde passages uit een omgevingsvisie nader aan te vullen. Het is volgens [appellant] in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel om de omgevingsvisie anders aan- of in te vullen.

7.1. De omgevingsvisie is door de raad vastgesteld met het oog op het creëren van een langetermijnvisie op hoofdlijnen voor de ontwikkeling van de leefomgeving. De Afdeling overweegt dat de raad gelet op artikel 4:81 van de Awb de omgevingsvisie kan wijzigen. Alleen al hierom faalt het betoog.

8. Volgens [appellant] kan de weigeringsgrond over de omgevingsvisie met de aanvullende

motivering van 21 december 2021 ook geen stand houden, omdat geen sprake is van strijd met deze visie.

[appellant] betoogt dat de omgevingsvisie tot uitdrukking brengt dat de beekdalen grotendeels beschermd natuurgebied zijn. Met beschermd natuurgebied worden in de omgevingsvisie die delen van de beekdalen bedoeld die vanuit het rijk en de provincie worden beschermd; de Natura 2000-gebieden en het Gelders Natuurnetwerk. Omdat het perceel niet is gelegen in een Natura 2000-gebied, is geen sprake van een beschermd natuurgebied in de zin van de omgevingsvisie waarvoor restrictief beleid geldt. Het perceel ligt in de Groene Ontwikkelingszone waar ontwikkelingen onder voorwaarden zijn toegestaan.

Daarnaast betoogt [appellant] dat de raad niet heeft onderkend dat geen sprake is van een functieverzwaring ten opzichte van de functie natuur, maar juist van natuurontwikkeling daar waar deze in het geldende plan ontbreekt en niet kan worden afgedwongen. Ook is de raad niet ingegaan op de locatie-specifieke omstandigheden, aldus [appellant].

8.1. Zoals onder 15.2 van de tussenuitspraak is overwogen, is volgens de kaart op pagina 12 van de omgevingsvisie het perceel aangewezen als "Divers landschap: Beekdalen". De aanduiding "Renkumse Poort" is volgens de kaart op pagina 40 van de omgevingsvisie toegekend aan het perceel. De aanduiding "Herkenbare en beleefbare beekdalen" is volgens deze kaart niet toegekend aan het perceel.

In paragraaf 4.6 van de omgevingsvisie staat - naast wat onder 15.2 van de tussenuitspraak al is opgenomen - ook nog het volgende:

"Nieuwe bebouwing in het landschap

De aanwezige ruimte en de kwaliteit en diversiteit van ons landschap zijn belangrijke sterke punten van onze gemeente. Dit betekent niet dat er nergens in het landschap nieuwe bebouwing of een nieuwe functie mogelijk is. Bij de afweging tussen aanwezige waarden en maatschappelijk belang kan de afweging, wat het meest noodzakelijke geacht wordt, uitvallen ten gunste van energietransitie, woningbouw of maatschappelijke functies, die uit de bebouwde kom naar het buitengebied verplaatst kunnen worden. Op deze wijze kan binnen de kernen meer ruimte ontstaan voor woningbouw. Ontwikkelingen vergen maatwerk en zo goed mogelijke landschappelijke inpassingen. Voor alle nieuwe bebouwing in het landschap gelden de voorwaarden dat:

[...]."

8.2. Uit het voorgaande volgt dat bij de vraag of nieuwe bebouwing in het landschap kan worden opgericht een afweging moet worden gemaakt tussen de aanwezige waarden en het maatschappelijk belang. Weliswaar heeft de raad met de aanvullende motivering van 21 december 2021 de omgevingsvisie aangepast, maar de raad heeft geen afweging gemaakt als bedoeld in paragraaf 4.6 van de omgevingsvisie, terwijl de raad op grond van artikel 4:84 van de Awb in beginsel is gehouden te handelen overeenkomstig beleidsregels. De raad is ook niet ingegaan op de locatie-specifieke omstandigheden en de planologische mogelijkheden die het bestemmingsplan "Renkum - Heelsum 2013" al biedt. In dat verband merkt de Afdeling op dat onder 13.3 van de tussenuitspraak is overwogen dat bij een vergelijking tussen het niet vastgestelde bestemmingsplan en het bestemmingsplan "Renkum - Heelsum 2013" een vergelijkbaar gebouw kan worden teruggebouwd, dat op grond van artikel 6.4.2 van de planregels van het niet vastgestelde bestemmingsplan landschappelijk moet worden ingepast. Het voorgaande klemmt temeer, omdat onder 26 van

de tussenuitspraak is overwogen dat met inachtneming van wat onder 13.3, 15.3, 17.2, 19.2 en 21.1 is overwogen, alsnog het besluit van 26 mei 2021 moet worden voorzien van een toereikende motivering, dan wel in plaats daarvan een ander besluit moet worden genomen. 8.3. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de omgevingsvisie zich verzet tegen het mogelijk maken van een woning op het perceel zoals voorzien in het niet vastgestelde plan. Dit betekent dat de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken in het besluit van 26 mei 2021 niet zijn hersteld. De Afdeling zal daarom niet meer ingaan op de beroepsgronden van [appellant] over de Motie "Gebiedsvisie brede stroomgebied Renkumse beken", de natuurontwikkeling die al zou hebben plaatsgevonden en de ongewenste precedentwerking.

Conclusie

9. Gelet op wat in de tussenuitspraak is overwogen, is het beroep gegrond. Het besluit van 26 mei 2021 dient te worden vernietigd wegens strijd met de artikelen 3:46 en 3:2 van de Awb. De Afdeling ziet gelet op wat hiervoor onder 8.1 tot en met 8.3 is overwogen in de aanvullende motivering van 21 december 2022 geen aanleiding om de rechtsgevolgen van dat besluit in stand te laten.

10. De Afdeling ziet aanleiding de raad op te dragen met inachtneming van wat in deze uitspraak en de tussenuitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen. De Afdeling zal daartoe met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder b, van de Awb een termijn stellen. De Afdeling ziet in de handelwijze van de raad geen reden om - zoals [appellant] heeft verzocht - met toepassing van artikel 8:72, zesde lid, van de Awb een dwangsom op te leggen.

Proceskosten

11. De raad moet de proceskosten van [appellant] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant A] en [appellant B] tegen het besluit van de raad van de gemeente Renkum van 26 mei 2021 gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Renkum van 26 mei 2021 tot het niet vaststellen van het bestemmingsplan "[locatie A], 2021";

III. draagt de raad van de gemeente Renkum op om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat hierin en in de tussenuitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen en dat besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Renkum tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.511,00 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;

V. gelast dat de raad van de gemeente Renkum aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 181,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het

bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.L. Franke, griffier.

w.g. Steendijk

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Franke

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 maart 2023

926