

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:4608

Datum uitspraak

5 augustus 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 november 2021 heeft de raad van de gemeente Nijkerk het bestemmingsplan "[locatie A], Nijkerk" (het plan) vastgesteld. Aan de [locatie A] in Nijkerk bevindt zich een agrarisch bouwperceel dat is opgedeeld in twee delen. Op het voorste gedeelte is een agrarisch bedrijf gevestigd, waaraan in het plan opnieuw een agrarische bestemming is toegekend. [bedrijf] exploiteren een houtzagerij en houthandel op het achterste en zuidelijk gelegen gedeelte van het agrarische bouwperceel. De bedrijfsactiviteiten van de houtzagerij en houthandel vinden plaats in een bestaande schuur van 1.250 m² en gedeeltelijk op het onbebouwde terrein daarbuiten. Met het plan wordt de houtzagerij en houthandel als zodanig bestemd. [appellant sub 2] woont op de [locatie B] in Nijkerk op ongeveer 220 m ten zuidwesten van het plangebied. Hij ervaart overlast van met name geluid van de houtzagerij en houthandel. [appellante sub 1] exploiteert een houthandel op de [locatie C] in Hoevelaken, die op ongeveer 3 kilometer afstand van het plangebied ligt. Beide beroepen zijn alleen gericht tegen het plandeel met de bestemming "Bedrijf - Niet agrarisch". Volgens [appellant sub 2] en [appellante sub 1] hoort de houtzagerij en houthandel niet thuis in het buitengebied maar op een bedrijventerrein.

Volledige tekst

202200069/1/R4.

Datum uitspraak: 5 augustus 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd in [plaats],

2. [appellant sub 2], wonend in Nijkerk,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Nijkerk,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 november 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie A], Nijkerk" (het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

[appellant sub 2] en [appellante sub 1] hebben beiden een nader stuk ingediend.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 19 september 2025, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door mr. L. Bolier, rechtsbijstandverlener in Elspeet, en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. J.H. van Keeken, advocaat in Harderwijk, en de raad, vertegenwoordigd door mr. B.J.W. Walraven, advocaat in Rotterdam, en mr. F. de Smit, advocaat in Arnhem, vergezeld door J.W. Bomhof en B.P. Harmusial, zijn verschenen. Verder is op de zitting [bedrijf], vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

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 25 juni 2020 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Aan de [locatie A] in Nijkerk bevindt zich een agrarisch bouwperceel dat is opgedeeld in twee delen. Op het voorste gedeelte is een agrarisch bedrijf gevestigd, waaraan in het plan opnieuw een agrarische bestemming is toegekend. [bedrijf] exploiteren een houtzagerij en houthandel op het achterste en zuidelijk gelegen gedeelte van het agrarische bouwperceel. De bedrijfsactiviteiten van de houtzagerij en houthandel vinden plaats in een bestaande schuur van 1.250 m² en gedeeltelijk op het onbebouwde terrein daarbuiten.

Met het plan wordt de houtzagerij en houthandel als zodanig bestemd. Aan het achterste

gedeelte van het agrarische bouwperceel (het perceel) is de enkelbestemming "Bedrijf - Niet agrarisch" toegekend. Het terrein buiten de schuur heeft daarnaast ook de functieaanduiding "specifieke vorm van bedrijf - buitenopslag" gekregen. Ter plaatse van die aanduiding is buitenopslag tot een hoogte van maximaal 3 m toegestaan.

In het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Nijkerk 2017, veegplan 1" (vorige plan) was aan het hele agrarische bouwperceel de enkelbestemming "Agrarisch met waarden - Landschappelijke waarden" en de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - nevenactiviteit" toegekend. Daarmee was een agrarisch bedrijf toegestaan en daarbij mocht maximaal een oppervlakte van 350 m² voor opslag worden gebruikt als nevenactiviteit.

3. [appellant sub 2] woont op de [locatie B] in Nijkerk op ongeveer 220 m ten zuidwesten van het plangebied. Hij ervaart overlast van met name geluid van de houtzagerij en houthandel. [appellante sub 1] exploiteert een houthandel op de [locatie C] in Hoevelaken, die op ongeveer 3 kilometer afstand van het plangebied ligt.

Beide beroepen zijn alleen gericht tegen het plandeel met de bestemming "Bedrijf - Niet agrarisch". Volgens [appellant sub 2] en [appellante sub 1] hoort de houtzagerij en houthandel niet thuis in het buitengebied maar op een bedrijventerrein.

4. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage is onderdeel van de uitspraak.

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.

Het beroep van [appellante sub 1]

Relativiteit

6. Volgens [appellante sub 1] is het plan in strijd met de bepalingen in de provinciale omgevingsverordening en het gemeentelijke beleid over de vestiging en uitbreiding van bedrijvigheid in het buitengebied. Daarnaast voert zij aan dat de raad ten onrechte niet heeft getoetst aan de ladder voor duurzame verstedelijking als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

7. De raad stelt zich op het standpunt dat het relativiteitsvereiste aan [appellante sub 1] moet worden tegengeworpen.

7.1. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het

belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

7.2. Met de betogen over strijd met de provinciale omgevingsverordening en gemeentelijk beleid beroep [appellante sub 1] zich op normen die strekken tot bescherming van een goede ruimtelijke ordening, zoals neergelegd in artikel 3.1 van de Wro. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de overzichtsuitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.9, strekt de norm van een goede ruimtelijke ordening er niet toe om bedrijven te vrijwaren tegen de vestiging van concurrerende bedrijven in hun verzorgingsgebied en marktsegment. Concurrentieverhoudingen vormen immers bij een planologische belangenafweging geen in aanmerking te nemen ruimtelijk relevant belang (uitspraak van 12 juni 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1879](#) (Maasdriel)). Indien het belang van degene die beroep instelt tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan uitsluitend ligt in het gevrijwaard blijven van concurrentie door een ander bedrijf in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment, en deze appellant niet stelt dat hij andere, ruimtelijk relevante effecten ondervindt van de in een bestemmingsplan voorziene mogelijkheid van vestiging van een ander bedrijf, strekt de norm van artikel 3.1 van de Wro kennelijk niet tot bescherming van zijn belang (uitspraak van 3 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1744](#) (Venlo)).

7.3. Wat betreft het betoog van [appellante sub 1] dat het besluit is genomen in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, heeft de Afdeling in haar voornoemde overzichtsuitspraak van 11 november 2020, onder 10.27 tot en met 10.29, overwogen dat daarbij feiten en omstandigheden naar voren dienen te komen die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. In dat geval staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet aan inhoudelijke beoordeling van de gestelde strijd met artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro in de weg.

Relevante leegstand als hiervoor bedoeld, wordt niet al aangenomen als de voorziene ontwikkeling leidt of kan leiden tot een verminderde vraag naar producten of diensten en daardoor tot daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of de betreffende vestiging. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw is op zichzelf ook onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld als het bedrijfsgebouw zulke bijzondere bouwkundige dan wel locatiespecifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik - al dan niet door transformatie - niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort, wat niet licht zal kunnen worden aangenomen. Verder zou relevante leegstand zich voor kunnen doen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellante sub 1] geen feiten en omstandigheden naar voren gebracht waarmee aannemelijk is gemaakt dat de ontwikkeling zal kunnen leiden tot relevante leegstand in de hiervoor vermelde zin.

7.4. Daarnaast bestaat geen reden om de toepassing van het relativiteitsvereiste in dit geval te corrigeren. De Afdeling wijst voor een uitleg over deze correctie op haar uitspraak van 16 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:732](#), onder 18.1 en verder.

Op de zitting heeft [appellante sub 1] gesteld dat zij zich in het verleden niet mocht vestigen

in het buitengebied en moest uitwijken naar een bedrijventerrein. Met alleen die stelling heeft zij niet aannemelijk gemaakt dat zij in vergelijkbare gevallen aan normen is gehouden waaraan [bedrijf] niet is gehouden. Al daarom slaagt haar beroep op het gelijksbeginsel niet en bestaat voor een correctie op het relativiteitsvereiste geen aanleiding.

7.5. Op grond van het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste kunnen de gronden over strijd met gemeentelijk beleid, de provinciale omgevingsverordening en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. De Afdeling zal deze gronden daarom niet inhoudelijk behandelen, voor zover die zijn aangevoerd door [appellante sub 1].

Herhalen en inlassen zienswijze

8. Waar [appellante sub 1] voor het overige verzoekt om de inhoud van haar zienswijze tegen het ontwerpplan als herhaald en ingelast te beschouwen, overweegt de Afdeling dat in de Notitie beantwoording zienswijzen is ingegaan op die zienswijze. [appellante sub 1] heeft geen redenen aangevoerd waarom in die notitie de weerlegging van de zienswijze onjuist of onvolledig zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie beroep [appellante sub 1]

9. Het beroep van [appellante sub 1] is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 2]

Ingetrokken beroepsgrond

10. Op de zitting heeft [appellant sub 2] zijn beroepsgrond over stikstof ingetrokken.

Functieveranderingsbeleid

11. [appellant sub 2] betoogt dat de ontwikkeling in strijd is met het gemeentelijk beleid, dat is opgenomen in het "Functieveranderingsbeleid Regio FoodValley 2016" (functieveranderingsbeleid), omdat de houtzagerij en houthandel een grotere oppervlakte heeft dan 1.000 m². Hij voert aan dat uit het functieveranderingsbeleid volgt dat een nieuw niet-agrarisch bedrijf dan niet thuishoort in het buitengebied. Volgens [appellant sub 2] is in dit geval sprake van de vestiging van een nieuw niet-agrarisch bedrijf, en gaat het niet zoals de raad stelt om de uitbreiding van een bestaand niet-agrarisch bedrijf. De raad kon de ontwikkeling daarom ook niet mogelijk maken door een maatwerkoplossing met gebruikmaking van het gemeentelijk beleid uit de Menukaart Regio FoodValley (menukaart), omdat dat alleen het beleid bevat voor het toepassen van maatwerk voor uitbreidingen van bestaande niet-agrarische bedrijven in het buitengebied.

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de ontwikkeling past binnen het functieveranderingsbeleid en de menukaart. Op vragen van de Afdeling heeft de raad op de zitting uitdrukkelijk gesteld dat hij niet heeft willen afwijken van dit beleid. Volgens de raad was bij het bestaande agrarische bedrijf op het perceel houtopslag als nevenactiviteit al toegelaten, en voorziet het plan daarom alleen maar in de uitbreiding van bestaande bedrijvigheid. Om de houtzagerij en houthandel te legaliseren heeft de raad uitvoering gegeven aan het functieveranderingsbeleid en maatwerk toegepast met gebruikmaking van de menukaart. Volgens de raad voldoet het plan aan de voorwaarden uit dat beleid.

11.2. De Afdeling is van oordeel dat [appellant sub 2] terecht aanvoert dat het plan voorziet in

de vestiging van een nieuw niet-agrarisch bedrijf. Op grond van artikel 7.1, aanhef en onder a en l, van de regels van het vorige plan, het bestemmingsplan "Buitengebied Nijkerk 2017, veegplan 1", was opslag - waaronder de opslag van hout - op het perceel alleen toegestaan als nevenactiviteit bij een agrarisch bedrijf. Het vorige plan stond daarmee alleen een agrarisch bedrijf en dus niet een niet-agrarisch bedrijf toe. Een houtzagerij en houthandel was toen dus niet toegestaan. De raad heeft zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat in dit geval sprake is van de uitbreiding van een niet-agrarisch bedrijf in de vorm van een bestaande houtzagerij en houthandel die al was toegestaan.

11.3. In het functieveranderingsbeleid is in paragraaf 6.2 beleid opgenomen voor het veranderen van agrarische functies in het buitengebied naar niet-agrarische bedrijfsfuncties. In paragraaf 6.2.1 van het functieveranderingsbeleid staat daarover toegelicht:

"Niet-agrarische functies zien de regiogemeenten als een mogelijke aanvulling op de bestaande voornamelijk landbouwfunctie. Het buitengebied fungeert daarmee ook als een soort 'kraamkamer' voor nieuwe niet agrarische bedrijven. De aard en omvang van de niet-agrarische bedrijven moet echter wel passend zijn voor het buitengebied. Bedrijven tot een oppervlakte van 500 m² worden daarbij qua omvang gezien als passend in het buitengebied. Grotere bedrijven moeten gestimuleerd worden zich te vestigen op een lokaal of regionaal bedrijventerrein. Met een zwaardere sloopeis zijn bedrijven tot een oppervlakte van 1.000 m² bedrijfsbebouwing echter wel bespreekbaar. Afhankelijk van de aard van het bedrijf en van de beoogde locatie moet worden beoordeeld of medewerking al dan niet mogelijk is. Hebben bedrijven behoefte aan een grotere oppervlakte bij aanvang of bij uitbreiding dan horen deze in principe niet thuis in het buitengebied. Wanneer bedrijven in het buitengebied met een grotere oppervlakte dan 1.000 m² bedrijfsbebouwing behoefte hebben aan uitbreiding en wanneer zij kunnen aantonen dat verplaatsing naar een bedrijventerrein in redelijkheid niet mogelijk is, kan een gemeente onderzoeken of een maatwerkoplossing mogelijk is, bijvoorbeeld met gebruikmaking van het gedachtengoed van de 'menukaart'. Dat valt echter buiten de reikwijdte van dit functieveranderingsbeleid."

11.4. De Afdeling overweegt dat het functieveranderingsbeleid een duidelijk onderscheid maakt tussen aan de ene kant de situatie dat nieuwe niet-agrarische bedrijven zich willen vestigen in het buitengebied en aan de andere kant dat al gevestigde niet-agrarische bedrijven in het buitengebied willen uitbreiden. Zoals de Afdeling onder 11.2 heeft overwogen, is in dit geval sprake van de vestiging van een nieuw niet-agrarisch bedrijf. Op grond van het functieveranderingsbeleid kan geen medewerking worden verleend aan de vestiging daarvan in het buitengebied, omdat de oppervlakte aan bedrijfsbebouwing groter is dan 1.000 m². Voor de houtzagerij en houthandel wordt namelijk gebruik gemaakt van een bestaande schuur met een oppervlakte van 1.250 m². Anders dan de raad stelt, doet de situatie dat een bestaand niet-agrarisch bedrijf in het buitengebied wil uitbreiden zich in dit geval niet voor. Dit betekent dat de menukaart niet van toepassing is, omdat die betrekking heeft op uitbreiding van bestaande niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied.

11.5. Alleen al omdat het plan voorziet in een nieuw niet-agrarisch bedrijf met een grotere oppervlakte bedrijfsbebouwing dan 1.000 m², is sprake van strijd met het functieveranderingsbeleid. Op de zitting heeft de raad gesteld dat de bestaande schuur tot 1.000 m² kan worden gebaseerd op het functieveranderingsbeleid en voor de overgebleven 250 m² op de menukaart. Dat standpunt berust naar het oordeel van de Afdeling op een onjuiste lezing van het functieveranderingsbeleid. Gezien het hiervoor onder 11.4 genoemde duidelijke onderscheid dat het functieveranderingsbeleid maakt, volgt daaruit dat de raad niet op grond daarvan in één bestemmingsplan zowel de vestiging van een nieuw niet-agrarisch bedrijf in het buitengebied en de uitbreiding van datzelfde bedrijf kan regelen. Een andere

uitleg zou het functieveranderingsbeleid zinledig maken.

11.6. Gezien het voorgaande heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat het plan niet voorziet in de vestiging van een nieuw niet-agrarisch bedrijf. Bij de vaststelling van het plan is ten onrechte niet getoetst aan de vereisten die op grond van het functieveranderingsbeleid gelden voor de vestiging van een nieuw niet-agrarisch bedrijf in het buitengebied. Aan het besluit is daarom geen deugdelijke motivering ten grondslag gelegd.

Het betoog slaagt.

11.7. Overigens is de Afdeling van oordeel dat als de raad wel toepassing had gegeven aan de vereisten die op grond van het functieveranderingsbeleid gelden voor de vestiging van een nieuw niet-agrarisch bedrijf in het buitengebied, het plan aan ten minste twee voorwaarden daaruit niet voldoet.

Weliswaar heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat de houtzagerij en houthandel te vergelijken zijn met een constructiebedrijf en dat daarom sprake is van een gebiedspassend bedrijf in de zin van het functieveranderingsbeleid, maar zoals hiervoor onder 11.4 is overwogen, voldoet het plan niet aan de voorwaarde voor de maximale oppervlakte aan bedrijfsbebouwing.

Ook betoogt [appellant sub 2] terecht dat niet wordt voldaan aan de voorwaarde voor een uitzondering op het verbod van detailhandel. Gezien de definities van 'detailhandel' en 'houtzagerij/-handel' in artikel 1 van de planregels staat het plan toe dat de hele houthandel detailhandel mag zijn. Artikel 4.1 van de planregels bevat namelijk geen beperking die verzekert dat de detailhandel alleen een beperkte activiteit is bij de houtzagerij en houthandel. Daarnaast moet het volgens het functieveranderingsbeleid bij detailhandel gaan om agrarische producten en daarvan is ook geen sprake in dit geval. Daartoe overweegt de Afdeling dat uit de laatste volzin van artikel 4.1 in samenhang met artikel 4.4.3 van de planregels volgt dat onder meer de verkoop dan wel levering van producten zoals hardhout, diverse soorten gezaagd hout, dakbedekking, beits, poeren en houten ramen en deuren is toegestaan.

Ladder voor duurzame verstedelijking

12. [appellant sub 2] betoogt dat de raad ten onrechte geen toepassing heeft gegeven aan de ladder voor duurzame verstedelijking van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Volgens hem maakt het plan namelijk een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1 van het Bro mogelijk. Daartoe voert hij aan dat de functiewijziging waarin het plan voorziet, namelijk een houtzagerij en houthandel in categorie 3.2 in combinatie met een detailhandelsfunctie, en het planologisch beslag dat het plan heeft op de ruimte, van zo'n grote aard en omvang zijn dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Volgens [appellant sub 2] wordt daarentegen door de raad ten onrechte gesteld dat op grond van het vorige plan al een houtzagerij en houthandel was toegelaten, en dat de bebouwingsmogelijkheden verminderen.

12.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, omdat de bouwmogelijkheden verminderen in vergelijking met het vorige bestemmingsplan. De aard en omvang van de ontwikkeling geven volgens de raad geen aanleiding tot een andere conclusie. Daartoe stelt de raad dat het perceel in het vorige plan een agrarische bestemming had, wat betekent dat op het hele perceel bebouwing ten behoeve van die bestemming kon worden opgericht. Onder het nieuwe plan is ter plaatse alleen de bestaande schuur, met een oppervlakte van 1.250 m², toegestaan. Het perceel mag

daarnaast worden gebruikt voor buitenopslag. Verder was volgens de raad onder het vorige plan ook al een houtzagerij en houthandel toegestaan en voorziet het nieuwe plan alleen in de uitbreiding van die functie.

12.2. De Afdeling heeft eerder overwogen (zie de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017 over de ladder voor duurzame verstedelijking, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), onder 7-7.3) dat bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling een vergelijking moet worden gemaakt met het voorgaande bestemmingsplan. Daarbij moet worden beoordeeld in hoeverre het plan voorziet in een functiewijziging en welk planologisch beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan. Een bestemmingsplan dat ten opzichte van het voorgaande planologische regime niet voorziet in een groter planologisch beslag op de ruimte, maar alleen in een functiewijziging, voorziet niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken, als die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft, dat toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de voorziene functie en die van wat onder het vorige plan mogelijk is.

12.3. De Afdeling volgt de raad niet in zijn standpunt dat het voorliggende plan ten opzichte van het vorige plan alleen voorziet in een uitbreiding van al planologisch toegelaten bedrijvigheid. Het voorliggende plan voorziet namelijk in een houtzagerij in categorie 3.2 en staat detailhandel toe op het perceel, terwijl dat onder het vorige bestemmingsplan niet was toegelaten. De Afdeling verwijst naar haar oordeel onder 11.2 en 11.6. Het voorliggende plan voorziet daarmee in een functiewijziging. Naar het oordeel van de Afdeling brengt in dit geval de wijziging van het toegestane gebruik op het terrein, gelet op de aard en omvang daarvan, met zich dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. De raad heeft dit niet onderkend.

Gelet op het voorgaande bevat de toelichting bij het plan ten onrechte geen beschrijving van de behoefte aan de ontwikkeling en een motivering waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Het plan is daarom in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Geluid

13. [appellant sub 2] betoogt dat hij onaanvaardbare geluidsoverlast ondervindt van de houtzagerij en houthandel. Volgens hem is het geluidsonderzoek, dat aan het plan ten grondslag ligt, gebrekkig. Daartoe voert hij aan dat daarin de representatieve bedrijfssituatie onjuist is bepaald, omdat de detailhandelsfunctie onderbelicht is gebleven, een te laag geluidsvermogen voor de heftrucks is aangehouden, en uitgegaan is van een te korte bedrijfstijd voor de heftrucks en kettingzaag. Hij tekent daarnaast aan dat de aan- en afvoerroutes voor vrachtwagens naar het terrein niet vastliggen. Verder is de in het akoestisch onderzoek aangehouden oppervlakte van de geveldelen niet controleerbaar en in de geluidsberekening mist een puntbron op de zuidgevel.

13.1. In het rapport "Akoestisch onderzoek [bedrijf]" van SPA WNP Ingenieurs van 27 mei 2020 (het akoestisch onderzoek) is de geluidsbelasting door de houtzagerij en houthandel op de gevels van de woning van [appellant sub 2] onderzocht. Daarin zijn op basis van de representatieve bedrijfssituatie de relevante geluidsbronnen in kaart gebracht, waarbij onder meer rekening is gehouden met verkeersbewegingen van vracht-, personen- en bestelwagens en vorkheftrucks, en met de activiteit van een grote zaagmachine, kettingzaag

en ventilatoren. De bedrijfstijden van de relevante geluidsbronnen zijn door [bedrijf] opgegeven. Uit het akoestisch onderzoek komt naar voren dat bij de woning van [appellant sub 2] wordt voldaan aan de geluidsgrenswaarden uit artikel 2.17, eerste lid, van het Activiteitenbesluit en aan de richtwaarden die gelden voor het omgevingstype "rustig buitengebied" van stap 2 van het toetsingskader voor geluid in de publicatie "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De raad stelt zich daarom op het standpunt dat bij de woning van [appellant sub 2] sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

13.2. [appellant sub 2] heeft naar het oordeel van de Afdeling terecht naar voren gebracht dat in het akoestisch onderzoek ten onrechte geen rekening is gehouden met de planologische mogelijkheden voor detailhandel. Zoals hiervoor onder 11.6 is geoordeeld, staat het plan ter plaatse van de hele houtzagerij en houthandel detailhandel toe.

13.3. Over de kettingzaag betoogt [appellant sub 2] dat die in werkelijkheid veel langer buiten de bestaande schuur wordt gebruikt dan 15 minuten per dag waar het akoestisch onderzoek vanuit gaat.

Op de zitting heeft [appellant sub 2] hierover nader toegelicht dat op verschillende plaatsen op het terrein met de kettingzaag wordt gezaagd en dat dat meerdere keren op een dag plaatsvindt als er grote boomstammen worden geleverd. Hij heeft daaraan toegevoegd ook veel overlast te ervaren als de kettingzaag binnen in de schuur wordt gebruikt, omdat de deur altijd open staat. [bedrijf] heeft die toelichting op de zitting niet weersproken. Zij heeft daarover zelf toegelicht dat de kettingzaag meestal wordt gebruikt in de schuur voor het afzagen van planken en dat die buiten inderdaad wordt gebruikt om grote boomstammen in te korten wanneer deze worden geleverd. De Afdeling heeft op basis van die toelichtingen op de zitting de overtuiging gekregen dat de bedrijfstijd van 15 minuten per dag voor de kettingzaag op het terrein waarvan het akoestisch onderzoek uitgaat, geen representatieve bedrijfssituatie is.

13.4. [appellant sub 2] voert verder aan dat voor de vorkheftrucks een geluidsvermogen van 96 dB(A) is aangehouden. Dat is te laag, omdat een geluidsvermogen van tussen de 101 en 103 dB(A) volgens hem gebruikelijk is. Volgens hem is daarnaast ten onrechte uitgegaan van een totale bedrijfstijd van 6 uur en dus 1,5 uur per heftruck.

Bij de houtzagerij en houthandel zijn vier vorkheftrucks aanwezig. In het akoestisch onderzoek staat dat de vorkheftrucks in totaal 6 uur worden gebruikt. De raad heeft op de zitting gesteld dat die bedrijfstijd geldt per heftruck, maar de juistheid van die stelling blijkt niet uit het akoestisch onderzoek. De Afdeling is daarom van oordeel dat [appellant sub 2] terecht aanvoert dat niet vaststaat of de geluidsbijdrage van de heftrucks op de juiste wijze is meegenomen in het akoestisch onderzoek.

De Afdeling stelt vast dat in het akoestisch onderzoek voor het berekenen van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau is uitgegaan van een geluidsvermogen van 96 dB(A) voor de vorkheftrucks. In wat [appellant sub 2] aanvoert, ziet de Afdeling geen reden voor het oordeel dat voor de vorkheftrucks die worden gebruikt bij deze houthandel en houtzagerij, moest worden uitgegaan van een ander geluidsvermogen. De enkele stelling van [appellant sub 2] dat een geluidsvermogen van tussen de 101 en 103 dB(A) gebruikelijk is, is daarvoor onvoldoende.

13.5. In wat [appellant sub 2] voor het overige heeft aangevoerd, ziet de Afdeling niet nog anderszins aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid van het akoestisch onderzoek. Daartoe wordt overwogen dat uit het akoestisch onderzoek volgt dat geen noodzaak bestond

om de aan- en afvoerbewegingen van voertuigen vast te leggen, omdat daarvoor in alle gevallen is uitgegaan van een worst-case benadering. Verder ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het akoestisch onderzoek uitgaat van onjuiste oppervlakten voor de geveldelen. Dat bij het akoestisch onderzoek geen tekeningen of foto's van de geveldelen zitten, is onvoldoende om aan de juistheid ervan te twijfelen. Daarnaast bestaat geen reden voor de conclusie dat in het akoestisch onderzoek relevante puntbronnen ontbreken. Wat [appellant sub 2] hierover aanvoert, biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten.

13.6. Gelet op wat hiervoor onder 13.2 tot en met 13.4 is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat in het akoestisch onderzoek niet is uitgegaan van een representatieve bedrijfssituatie voor de houtzagerij en houthandel. De raad mocht daarom niet zonder nadere motivering op dat onderzoek afgaan. Dit betekent dat het plan niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en in strijd is met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

Overige beroepsgronden

14. De Afdeling ziet gelet op de aard van de gebreken, die een nieuwe afweging over het plandeel met de enkelbestemming "Bedrijf - Niet agrarisch" vergen, geen aanleiding om de overige beroepsgronden van [appellant sub 2] te bespreken. Die beroepsgronden hebben onder andere betrekking op verkeer, uitzicht, stofoverlast, de aantasting van de landelijke omgeving, het ontbreken van maatwerkvoorschriften en strijd met de provinciale omgevingsverordening.

Conclusie beroep [appellant sub 2]

15. Gelet op wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd, oordeelt de Afdeling dat het bestreden besluit, voor zover dat gaat over de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Bedrijf - Niet agrarisch", is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Het beroep van [appellant sub 2] is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

16. De Afdeling ziet aanleiding om 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.

Proceskosten

17. De raad moet de proceskosten van [appellant sub 2] vergoeden. De raad hoeft geen proceskosten van [appellante sub 1] te vergoeden.

Redelijke termijn

18. [appellant sub 2] heeft een verzoek gedaan tot vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

18.1. De Afdeling zal in een afzonderlijke uitspraak oordelen over het verzoek van [appellant sub 2] om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, waartoe de Afdeling het onderzoek zal heropenen. Aan die zaak is het nr. 202200069/2/R4 toegekend.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van [appellante sub 1] ongegrond;
- II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] gegrond;
- III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Nijkerk van 25 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "[locatie A], Nijkerk", voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Bedrijf - Niet agrarisch";
- IV. draagt de raad van de gemeente Nijkerk 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 plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;
- V. bepaalt dat het onderzoek wordt heropend onder nummer 202200069/2/R4 ter voorbereiding van een uitspraak over de gevorderde schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn;
- VI. veroordeelt de raad van de gemeente Nijkerk tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1917,01, waarvan € 1868,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. gelast dat de raad van de gemeente Nijkerk aan [appellant sub 2] het door hem betaalde griffierecht van € 184,00 voor de behandeling van het beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Gundelach, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, griffier.

w.g. Gundelach
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Vreugdenhil
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 augustus 2026

571-1070

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van het besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op grond dat het in strijd met een geschreven of ongeschreven rechtsregel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 1.1.1

1. In dit besluit en de hierop berustende bepaling wordt verstaan onder:

[...]

i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaven, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties, of andere stedelijke voorzieningen;

[...]

Artikel 3.1.6

[...]

2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

[...]

Activiteitenbesluit milieubeheer

Artikel 2.17

1. Voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) en het maximaal geluidsniveau (L_{Amax}), veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige installaties en toestellen, alsmede door de in de inrichting verrichte werkzaamheden en activiteiten en laad- en losactiviteiten ten behoeve van en in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting, geldt dat:

a. de niveaus op de in tabel 2.17a genoemde plaatsen en tijdstippen niet meer bedragen dan de in die tabel aangegeven waarden;

Tabel 2.17a

	07:00– 19:00 uur	19:00– 23:00 uur	23:00– 07:00 uur
$L_{Ar,LT}$ op de gevel van gevoelige gebouwen	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
$L_{Ar,LT}$ in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
L_{Amax} op de gevel van gevoelige gebouwen	70 dB(A)	65 dB(A)	60 dB(A)
L_{Amax} in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

b. de in de periode tussen 07.00 en 19.00 uur in tabel 2.17a opgenomen maximale geluidsniveaus (L_{Amax}) niet van toepassing zijn op laad- en losactiviteiten;

[...]

Regels van het bestemmingsplan "[locatie A], Nijkerk"

Artikel 1 Begrippen

In dit plan wordt verstaan onder:

[...]

Artikel 1.28 detailhandel

het bedrijfsmatig te koop en te huur aanbieden, waaronder de uitstalling ten verkoop en huur, het verkopen, verhuren en/of leveren van goederen voor gebruik, verbruik of aanwending overwegend anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit;

[...]

Artikel 1.37 houtzagerij/-handel

handel in hout, houtproducten en aanverwante artikelen, alsmede het zagen, schaven en op andere wijze ver- en bewerken van hout;

[...]

Artikel 4.1

De voor "Bedrijf - Niet agrarisch" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. een houtzagerij/houthandel in milieucategorie 3.2 en voor daarbij bijbehorende voorzieningen, waaronder begrepen afschermende en andere groenvoorzieningen, parkeerplaatsen en tuinen;

[...]

een en ander met uitzondering van detailhandelsbedrijven, tenzij het betreft detailhandel die als zodanig ingevolge 4.1 onder a is toegestaan of detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit in ter plaatse voortgebrachte producten.

Artikel 4.4.3 Ondergeschikte detailhandel

De oppervlakte ten behoeve van het gebruik voor detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit mag niet meer dan 50 m² bedragen, waarbij geldt dat detailhandel enkel als onzelfstandig en ondergeschikt onderdeel van de onderneming is toegestaan: in de vorm van verkoop dan wel levering van ter plaatse vervaardigde, bewerkte of herstellende goederen, dan wel goederen die in rechtstreeks verband staan met de uitgeoefende handelingen zoals haardhout, diverse soorten gezaagd hout, dakbedekking, beits, poeren en douglas ramen en deuren.

Regels van het bestemmingsplan "Buitengebied Nijkerk 2017, veegplan 1"

Artikel 7.1

De voor "Agrarisch met waarden - Landschappelijke waarden" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. agrarische bedrijvigheid, met dien verstande dat:

[...]

l. nevenactiviteiten, met de nadere functie welke is weergegeven in de navolgende tabel ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - nevenactiviteit":

Adres	Nevenactiviteit
[...]	[...]
<u>Slichtenhorsterweg 67</u>	Opslag, met dien verstande dat de oppervlakte niet meer mag bedragen dan 350 m ² .
[...]	[...]