Hekkelman Advocaten N.V.
Prins Bernhardstraat 1
6521 AA Nijmegen
www.hekkelman.nl

Postbus 1094
6501 BB Nijmegen
T 024 - 382 83 84
advocatuur@hekkelman.nl

Hekkelman advocaten | notarissen

VERTROUWELIJK
Aan de gemeenteraad van de gemeente Losser
T.a.v. de heer H. ten Voorde
Postbus 90
7580 AB LOSSER

Per e-mail : h.tenvoorde@losser.nl

Nijmegen, 5 maart 2024

Ons kenmerk
Gemeente Losser / Bp. Buitengebied, partiële herziening Holtweg 1 en Lutterzandweg 15
20240274 - 2881382/3 - LG/

Telefoonnummer
024 - 38 28 313

E-mail
l.gerritsen@hekkelman.nl

Faxnummer
024 - 38 28 388

Geachte heer Ten Voorde,

U heeft mij gevraagd de gemeenteraad te adviseren over, kort gezegd, de motivering van het voorgenomen besluit om het bestemmingsplan 'Buitengebied, partiële herziening Holtweg 1 en Lutterzandweg 15' niet vast te stellen. Hierna treft u mijn advies aan.

1. Inleiding en vraagstelling

Burgemeester en wethouders hebben het bestemmingsplan 'Buitengebied, partiële herziening Holtweg 1 en Lutterzandweg 15' (hierna: *'het bestemmingsplan'*) ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.

Het bestemmingsplan heeft betrekking op Landgoed Meuleman. Het bestemmingsplan voorziet, kort gezegd, in een verruiming van de gebruiksmogelijkheden ten behoeve van horeca voor twee locaties op het landgoed.

Het ontwerp van het bestemmingsplan heeft vanaf 3 september 2020 gedurende zes weken ter inzage gelegen. Tegen het ontwerpbestemmingsplan zijn diverse zienswijzen ingediend. Mede naar aanleiding van de ingediende zienswijzen, hebben burgemeester en wethouders de gemeenteraad voorgesteld het ontwerpbestemmingsplan gewijzigd vast te stellen.

Het raadsvoorstel met betrekking tot het bestemmingsplan is behandeld tijdens de oordeelsvormende raadsvergadering op 30 januari 2024. Uit deze behandeling is gebleken dat de gemeenteraad voornemens is om het bestemmingsplan niet vast te

Hekkelman advocaten en notarissen is de handelsnaam waaronder Hekkelman Advocaten N.V. (KvK nr. 09170462) en Hekkelman Notarissen N.V. (KvK nr. 09170507), beide statutair gevestigd te Nijmegen, ieder voor eigen rekening werken. Op onze dienstverlening zijn van toepassing de algemene voorwaarden (zie www.hekkelman.nl) waarin onder andere een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen.

stellen. Tijdens de vergadering zijn hiertoe verschillende overwegingen naar voren gebracht.

U heeft mij gevraagd de gemeenteraad te adviseren over de vraag of de overwegingen van de gemeenteraad vanuit juridisch oogpunt relevant en steekhoudend zijn om niet tot vaststelling van het bestemmingsplan over te gaan. Als dat niet zo, dan heeft u mij gevraagd te adviseren over de vraag wat er voor nodig is om deze overwegingen alsnog aan een weigeringsbesluit ten grondslag te kunnen leggen. U heeft mij ook gevraagd om te bezien of er andere overwegingen zijn dan de overwegingen die de gemeenteraad zelf naar voren heeft gebracht, op basis waarvan de gemeenteraad zou kunnen besluiten tot het niet-vaststellen van het bestemmingsplan.

Hieronder treft u mijn advies aan.

2. Algemene beschouwing (onderbouwing) bestemmingsplan

Het bestemmingsplan heeft betrekking op twee bestaande locaties op Landgoed Meuleman ('Jan Wisselinkhoes' en 'Erve Beverborg'). Ter plaatse van deze locaties geldt op grond van het geldende bestemmingsplan (deels) een bestemming 'Maatschappelijk'. Feitelijk vinden ter plaatse al jaren diverse horeca-activiteiten plaats. Zo zijn beide locaties aangewezen als 'officiële trouwlocaties'. Met het bestemmingsplan wordt beoogd dit feitelijke bestaande horecagebruik planologisch mogelijk te maken.

Ik constateer dat in de onderbouwing van het bestemmingsplan meermaals wordt benadrukt dat sprake is van 'het planologische regelen van reeds jarenlang bestaande activiteiten'. Ik betwijfel ten eerste of dit juist is. Er wordt in de plantoelichting namelijk ook gesproken over het planologisch vastleggen van de huidige *en gewenste* activiteiten. Ook al zou (enkel) sprake zijn van het planologisch mogelijk maken van feitelijk bestaande activiteiten, dan is van belang dat deze feitelijk bestaande activiteiten niet in overeenstemming zijn met het huidige bestemmingsplan. Bij het legaliseren van deze activiteiten in een nieuw bestemmingsplan zoals hier aan de orde, moet onderbouwd worden dat dit in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Dat sprake is van feitelijk bestaand gebruik is in dit kader niet doorslaggevend, maar 'slechts' één van de af te wegen belangen.

3. Beoordeling onderbouwing gemeenteraad

U heeft mij een overzicht verstrekt van de tijdens de oordeelsvormende raadsvergadering ingebrachte overwegingen. In deze paragraaf zal ik deze overwegingen beoordelen. Verschillende overwegingen hebben betrekking op hetzelfde onderwerp en vertonen overlap. Ik zal de overwegingen dan ook niet puntsgewijs, maar per 'onderwerp' behandelen. Daarbij zal ik direct ook eventuele aanvullende argumenten voor het voorgenomen weigeringsbesluit beschrijven.

3.1. Geen adequaat beleidsmatig toetsingskader – vooruitlopen op Gebiedsvisie

In de overwegingen wordt aangegeven dat er geen adequaat beleidsmatig toetsingskader zou zijn en dat er ten onrechte vooruit wordt gelopen op een nog op te stellen Gebiedsvisie voor het Lutterzand.

Ik stel voorop dat er diverse gemeentelijke ruimtelijke beleidsdocumenten gelden die relevant zijn voor het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan zal (in beginsel) aan het geldende beleid moeten voldoen.

Onderdeel van het geldende ruimtelijke beleid is de structuurvisie 'Omgevingsvisie gemeente Losser' (hierna: *'de Omgevingsvisie'*). Het is juist dat in de Omgevingsvisie is vastgelegd dat voor het Lutterzand nog een gebiedsvisie opgesteld moet worden.[1] Dat is nog niet gebeurd. Dat kan echter geen reden voor de gemeenteraad zijn om, tot het moment dat deze gebiedsvisie alsnog is vastgesteld, te weigeren medewerking te verlenen aan initiatieven in dit gebied.

In de Omgevingsvisie is vastgelegd dat de gemeenteraad op voorhand een aantal uitgangspunten hanteert voor het Lutterzand. De gemeenteraad zal het bestemmingsplan aan die uitgangspunten moeten toetsen. In de plantoelichting ontbreekt een toetsing aan de Omgevingsvisie echter in het geheel. Dat valt te verklaren vanuit de omstandigheid dat de Omgevingsvisie is vastgesteld nadat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd. Maar dat betekent niet dat de Omgevingsvisie niet op het bestemmingsplan van toepassing is. Er moet getoetst worden aan het op het moment van de vaststelling van het bestemmingsplan geldende gemeentelijke beleid. In het bestemmingsplan dat aan de gemeenteraad is voorgelegd, is de plantoelichting dan ook ten onrechte niet aangevuld met een paragraaf over de Omgevingsvisie.

Belangrijker is dat ik ernstig betwijfel of de horecaontwikkeling die het bestemmingsplan beoogt mogelijk te maken voldoet aan de in de Omgevingsvisie opgenomen uitgangspunten voor het Lutterzand. Ik licht dit toe. De uitgangspunten die, vooruitlopend op de Gebiedsvisie, worden gehanteerd, luiden als volgt:

> *"1. Alle bestaande functies hebben en houden hun plek in het Lutterzand*
> *2. We bieden ruimte aan de toeristische sector voor beperkte groei. Kwantitatieve groei is echter enkel mogelijk als dat samengaat met een kwalitatieve impuls voor het Lutterzand als geheel.*
> *3. Massatoerisme willen we voorkomen. De nadruk daarom ligt op rustzoekers. Het verbeteren van de*[Zin loopt niet af, betreft een citaat uit de Omgevingsvisie, LG]
> *4. Nieuwe functies sluiten we niet op voorhand uit, maar moeten passen in de waarden en kwaliteiten van het gebied."*[2]

Ik stel voorop dat, nog los van de vraag of alle gebruiksmogelijkheden die het bestemmingsplan mogelijk maakt ter plaatse al worden uitgeoefend, mijns inziens geen sprake is van 'bestaande functies' in de zin van punt 1 van het hierboven weergegeven citaat uit de Omgevingsvisie. Feit is immers dat de activiteiten niet in overeenstemming zijn met het geldende bestemmingsplan. 'Bestaande functies' in de zin van de Omgevingsvisie heeft in mijn optiek logischerwijs geen betrekking op bestaande, illegale

[1] Omgevingsvisie, p.46.
[2] Omgevingsvisie, p. 46-47.

situaties. Er zou met de vaststelling van het bestemmingsplan naar mijn oordeel daarmee sprake van 'kwantitatieve groei' van de toeristische sector. Die groei is alleen mogelijk als die samengaat met een kwalitatieve impuls voor het Lutterzand als geheel- (punt 2 van het citaat hierboven). Daarvan lijkt mij geen sprake te zijn. Er worden ruimere gebruiksmogelijkheden voor horeca toegestaan, maar, zie ik het goed, dan wordt er niets geregeld om de kwaliteit van het Lutterzand te verbeteren. De ontwikkeling zorgt juist voor een extra belasting op het natuurgebied. Het is naar mijn oordeel dan ook op zijn minst verdedigbaar dat het bestemmingsplan niet in overeenstemming is met de Omgevingsvisie.

Ten slotte merk ik volledigheidshalve nog op dat in de nog op te stellen Gebiedsvisie bezien zal worden of de zonering die is vastgelegd in de Toekomstvisie Lutterzand 2007 nog 'voldoet en volstaat'. Ik stel vast dat het plangebied op basis van de Toekomstvisie uit 2007 niet ligt in de 'zone natuur met verblijfsrecreatie/horeca', maar in de 'zone natuur met dagrecreatie'. Wordt deze zonering gecontinueerd in de op te stellen Gebiedsvisie dan past de voorzien horecaontwikkeling niet binnen deze zone.

3.2. Geluidbelasting

Diverse overwegingen hebben betrekking op het aspect geluid. Gesteld wordt dat de geluidsbelasting vanwege het gebruik als horeca dat in het bestemmingsplan zou worden toegelaten, op de omgeving te hoog is.

Ik stel voorop dat de geluidbelasting van het voorgenomen gebruik op de omgeving ruimtelijk relevant is en bij de afweging omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan kan én moet worden betrokken.

Ten behoeve van het bestemmingsplan is een akoestisch onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek richt zich op de geluidbelasting op gevoelige functies (woningen) in de omgeving. Het akoestisch onderzoek is beperkt tot de locatie Erve Beverborg, omdat daar een breder scala aan activiteiten zouden plaatsvinden en ook op grotere schaal. Ik constateer dat dit verschil in toegestane activiteiten ook in de planregels is geborgd. Ik kan de keuze om het akoestisch onderzoek te beperken tot de locatie Erve Beverborg in zoverre dan ook goed volgen. Zeker omdat de dichtstbijzijnde woning ten opzichte van het Jan Wesselinkhoes op 200 meter is gelegen, zie ik geen noodzaak om voor de locatie Jan Wesselinkhoes ook akoestisch onderzoek uit te voeren. In de plantoelichting wordt overigens erkend dat een recreatiewoning op korte(re) afstand is gelegen. Dat een recreatiewoning geen geluidgevoelig object zou zijn, laat onverlet dat hier in het kader van een goede ruimtelijke ordening wel rekening mee gehouden zou moeten worden. In de plantoelichting wordt beschreven dat voor deze recreatiewoning ruimschoots wordt voldaan aan de richtafstand voor woningen die uit de VNG-brochure 'Bedrijven- en Milieuzonering' volgt. Daarmee kan naar mijn oordeel in dit geval worden volstaan. Nader akoestisch onderzoek is naar mijn oordeel niet noodzakelijk.

Voor de locatie Erve Beverborg is wel akoestisch onderzoek uitgevoerd. Daarin wordt geconcludeerd dat ter plaatse van woningen in de omgeving voldaan wordt aan (onder meer) de grenswaarden van de VNG-brochure 'Bedrijven- en Milieuzonering' en dat

daarmee is aangetoond dat sprake blijft van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van deze woningen. Ik constateer dat daarbij getoetst is aan strengere geluidnormen (etmaalwaarde van 45 dB(A)) dan de geluidnormen uit (bijvoorbeeld) het tot 1 januari 2024 geldende Activiteitenbesluit.

In het akoestisch onderzoek is een aantal uitgangspunten gehanteerd met betrekking tot de bedrijfssituatie. Ik concludeer dat deze ook (deels) zijn vastgelegd in een besluit tot het stellen van maatwerkvoorschriften, dan wel in de planregels.[3] Daarmee meen ik dat sprake is van representatieve uitgangspunten. Strikt genomen dient in het kader van de toets aan een goede ruimtelijke ordening ook rekening gehouden te worden met incidentele activiteiten (evenementen met meer dan 60 bezoekers). Maar ik ga ervan uit dat deze activiteiten minder geluid veroorzaken dan de feesten met versterkte muziek en in zoverre dan ook akoestisch gezien niet maatgevend zijn. De dichtstbijzijnde recreatiewoning is ten slotte gelegen op ruim 300 meter. Ik meen dat, gelet op deze afstand, waarbij wederom ruimschoots aan de richtafstanden uit de VNG-brochure wordt voldaan, specifiek onderzoek naar deze woning niet vereist is.

Ik concludeer dan ook dat voldoende onderzoek is gedaan naar de geluidbelasting van de beoogde functies op woningen in de omgeving en dat daaruit volgt dat de activiteiten waarin het bestemmingsplan voorziet, akoestisch aanvaardbaar zijn. De gevolgen voor de natuur zijn naar mijn oordeel daarentegen onvoldoende onderzocht. Dat brengt mij bij het volgende punt.

3.3. Gevolgen natuur

In de overwegingen wordt – kort gezegd – aangegeven dat er onvoldoende ecologisch onderzoek is uitgevoerd naar de gevolgen van de beoogde functies op de natuur in de omgeving. Deze overweging onderschrijf ik. Er is naar mijn oordeel onvoldoende ecologisch onderzoek uitgevoerd. Een dergelijk onderzoek is zeker in dit geval belangrijk, omdat het plangebied in/nabij het NNN en op korte afstand van Natura 2000 is gesitueerd.

Wat betreft gebiedsbescherming (Natura 2000) is enkel onderzoek uitgevoerd naar het aspect stikstof. Ik kan niet beoordelen of dit het enige aspect is dat relevant is voor de vraag of sprake is van significant negatieve effecten op dit gebied. Ik kan zeker niet uitsluiten dat ook sprake is van andere verstoring (denk aan licht, geluid etc.). Wat betreft het uitgevoerde stikstofonderzoek geldt in ieder geval dat gebruik is gemaakt van AERIUS-software die niet actueel is. De berekening zal opnieuw uitgevoerd moeten worden met de huidige versie van AERIUS. Uit het stikstofonderzoek kan ik bovendien niet goed afleiden met welke verkeersgeneratie is gerekend. Voor zover enkel is gerekend met de verkeersgeneratie die in de tabellen in dit rapport zijn opgenomen in de kolom 'verschil' is deze gehanteerde verkeersgeneratie naar mijn oordeel zeker niet juist. Het ter plaatse feitelijke bestaande gebruik is immers niet (volledig) legaal en behoort

[3] Zo is in artikel 3.4.1 onder meer het maximum aantal gasten vastgesteld op 60. Ik benadruk wel dat de redactie van het artikel, door het gebruik van het woord 'herbergen', ongelukkig is. Er zou duidelijker vastgelegd kunnen worden dat 60 personen het maximum aantal gasten van elke activiteit/bijeenkomst betreft.

daarmee niet tot de referentiesituatie. Bovendien lijkt geen rekening te zijn gehouden met de toegestane activiteiten waarbij meer dan 60 personen aanwezig mogen zijn (5 'evenementen' en condoleance bijeenkomsten). Meer bezoekers zullen immers ook tot meer verkeersbewegingen leiden.

Waar het om soortenbescherming (flora en fauna) gaat, wordt in de plantoelichting simpelweg gesteld dat nader onderzoek niet noodzakelijk wordt geacht, omdat uitsluitend sprake is van een planologische verruiming van het gebruik en de ontwikkeling niet gepaard zou gaan met fysieke ingrepen. Deze conclusie is naar mijn oordeel veel te kort door de bocht. Feit is dat met het bestemmingsplan diverse horeca-activiteiten worden toegestaan die nu niet zijn toegestaan. Dat geen sprake is van fysieke ingrepen, betekent uiteraard niet dat er geen verstoring kan optreden als gevolg van deze activiteiten. Ook in dit kader wijs ik op onder meer licht- en geluidsuitstraling. Nader onderzoek is naar mijn oordeel dan ook zeker wel vereist.

Ten slotte het NNN. Zoals in de plantoelichting wordt opgemerkt, is het plangebied (deels) binnen het NNN gelegen. In de plantoelichting wordt gesteld dat van afbreuk van de waarden van het NNN geen sprake is. Ook daarbij wordt gewezen op het feit dat slechts sprake is van een planologische verruiming van het gebruik die niet gepaard gaat met fysieke ingrepen. Naar mijn oordeel wordt ook ten aanzien van het NNN te kort door de bocht gesteld dat de ligging in het NNN geen belemmering vormt voor de vaststelling van het bestemmingsplan.

In dit kader wijs ik ook op artikel 2.7.3 van de (voor dit bestemmingsplan geldende) Omgevingsverordening Overijssel 2017 dat betrekking heeft op bescherming van de gronden die zijn aangewezen als NNN.[4] Op grond van dit artikel moeten gronden die zijn aangeduid als 'Bestaand' een bestemming krijgen die uitsluitend is gericht op het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van deze gebieden. Ik betwijfel ten zeerste of dat, gelet op de verruiming van de horecamogelijkheden, het geval is. Ik kan dit zelf niet sluitend beoordelen. Uit de plantoelichting blijkt niet dat vooroverleg met de provincie heeft plaatsgevonden. Is dat het geval? Heeft de provincie aandacht gevraagd voor de ligging in/nabij het NNN?

In dit kader vraag ik verder nog aandacht voor de beoogde parkeervoorzieningen. Het is mij niet helder of het nog steeds de bedoeling is om met het bestemmingsplan parkeren toe te staan binnen de bestemming 'Natuur – Natuur en bos'. In het ontwerpbestemmingsplan dat ter inzage heeft gelegen, was dat wel zo. Sterker nog, uit de plantoelichting volgt duidelijk dat het de bedoeling was om bij het 'Jan Wesselinkhoes' een nieuw parkeerterrein aan te leggen in het bestaande bos. Daarvoor zouden zelfs bomen geveld moeten worden. Ik meen dat dit zeker niet in overeenstemming zou zijn met het hiervoor aangehaalde artikel 2.7.3 van de Omgevingsverordening. Uit het raadsvoorstel, meer specifiek de nota van zienswijzen, maak ik echter op dat het de

[4] Op grond van het overgangsrecht van de Omgevingswet is op dit bestemmingsplan de Omgevingsverordening op grond van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing die gold tot 1 januari 2024.

bedoeling is om het bestemmingsplan op dit punt gewijzigd vast te stellen. De gehele aanduiding 'parkeren' zou ter plaatse van deze locatie verwijderd worden. Voor wat betreft de locatie 'Erve Beverborg' is het wel de bedoeling de aanduiding 'parkeren' te handhaven. Ik kan niet exact bepalen of de gronden met deze aanduiding (ook) zijn gelegen binnen het NNN. Voor zover dat het geval is, meen ik bij gebreke van een andersluidende onderbouwing, dat deze bestemming ook niet strekt tot behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van dit NNN gebied. Daarmee zou (ook) de Omgevingsverordening aan de horeca-ontwikkeling in de weg staan.

3.4. Verkeer en parkeren

In de overwegingen wordt ook aandacht gevraagd voor de toename van het aantal verkeersbewegingen. Hiervoor ben ik al ingegaan op de gevolgen van de toename van verkeer voor de omliggende natuur. In de overwegingen worden ook vraagtekens geplaatst bij de verkeersveiligheid.

Waar het gaat om de verkeersafwikkeling wordt in de plantoelichting simpelweg gesteld dat de wegen rondom de plangebieden in voldoende mate zijn ingericht om de verkeersbewegingen in de huidige en toekomstige situatie goed en veilig af te wikkelen. Een nadere onderbouwing ontbreekt. Of het verkeer inderdaad op een zorgvuldige en verkeersveilige wijze kan worden afgewikkeld, kan ik niet beoordelen. Als daar gerede twijfels over bestaan, moet dit voorgelegd worden aan een verkeerskundige. Daarbij zal naar mijn mening, anders dan in de plantoelichting wordt gesuggereerd, niet enkel moeten worden gekeken naar de vraag of sprake is van een toename van de verkeersgeneratie ten opzichte van de maximale mogelijkheden op grond van het huidige bestemmingsplan. Beoordeeld zal moeten worden of het aantal verkeersbewegingen waarvan in de nieuwe situatie sprake zal zijn, op een zorgvuldige en verkeersveilige wijze kan worden afgewikkeld gelet op het bestaande omliggende wegennet. Daarbij moet ten slotte uiteraard niet gekeken worden naar gemiddeldes, maar naar een representatieve dag. In dit kader is relevant dat het bestemmingsplan ook activiteiten toestaat waarbij meer dan 60 personen aanwezig mogen zijn (5 'evenementen' en condoleance bijeenkomsten). Meer bezoekers zullen immers ook tot meer verkeersbewegingen leiden. Ik meen dan ook dat deze evenementen voor het aspect verkeer, en ook voor parkeren (zie hierna), maatgevend zijn. Anders dan in de nota zienswijzen wordt gesuggereerd, kan deze toetsing niet 'doorgeschoven' worden naar de evenementenvergunning. Het aspect verkeer is een onderdeel van 'de goede ruimtelijke ordening'. Een afweging daarover moet in het bestemmingsplanspoor plaatsvinden.

In de overwegingen wordt niet ingegaan op het aspect parkeren. Dit is naar mijn oordeel wel een relevant aspect. Zeker nu, ten aanzien van de locatie 'Jan Wesselinkhoes', wordt voorgesteld om de aanduiding 'parkeren' te laten vervallen. Eerder waren op het nieuwe parkeerterrein 30 parkeerplaatsen voorzien. Waar gaan deze auto's nu dan parkeren? In de zienswijzennota wordt opgemerkt dat de parkeervoorziening 'niet noodzakelijk is' en dat 'incidenteel langsparkeren' de voorkeur geniet. Onduidelijk is of nog in voldoende parkeergelegenheid kan worden voorzien. Voor zover parkeren langs de bestaande weg is beoogd, is dit op grond van de bestemming 'Natuur – Natuur en bos' niet toegestaan.

Zou dit alsnog mogelijk gemaakt worden, is dit langsparkeren uiteraard ook relevant in het kader van de verkeersafwikkeling en verkeersveiligheid en zal ten aanzien daarvan een afweging gemaakt moeten worden. Voor de locatie 'Erve Beverborg' is ook niet duidelijk of, rekening houdend met bijvoorbeeld de elementen, in voldoende parkeergelegenheid kan worden voorzien. De aanwezigheid van voldoende parkeergelegenheid is in ieder geval ten onrechte niet geborgd in de planregels.

3.5. Overig
In de overwegingen is ten slotte nog aangegeven dat niet is aangetoond dat de inkomsten ten gevolge van het verruimde toekomstige gebruik ten goede komen aan een verbeterde exploitatie van het landgoed Meuleman. Dit betreft naar mijn oordeel in principe geen ruimtelijk relevant argument.

In uw e-mail wijst u bovendien nog op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: *'de Afdeling'*) van 7 februari 2024 die door één van de insprekers is aangehaald. Daaruit zou volgens de inspreker volgen dat het toestaan van horeca in een bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Ook zou uit die uitspraak blijken dat het toestaan van onbegrensde openingstijden in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Ik deel deze opvattingen niet.

In dit geval is naar mijn oordeel geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In dat kader acht ik relevant dat, anders dan in de casus die aan de uitspraak van 7 februari 2024 ten grondslag ligt, geen sprake is van nieuw ruimtebeslag. Het bestemmingsplan voorziet niet in een verruiming van de bouwmogelijkheden voor gebouwen. Het bestemmingsplan voorziet slechts in een functiewijziging van de bestaande bebouwing. Daarmee is volgens vaste rechtspraak in beginsel geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.[5] Van dit uitgangspunt wordt afgeweken indien die planologische functiewijziging zo'n aard en omvang heeft dat toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarvan is in dit geval naar mijn oordeel geen sprake. Dat de verantwoordingsplicht in het kader van de ladder duurzame verstedelijking niet van toepassing is, neemt niet weg dat bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening in het kader van de uitvoerbaarheid onder meer beoordeeld moet worden of de mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte. Die onderbouwing bevat de toelichting bij het bestemmingsplan niet. Daarbij is wel relevant dat het bestemmingsplan (al dan niet gedeeltelijk) voorziet in gebruiksmogelijkheden die feitelijk reeds worden uitgeoefend. Daarmee is de behoefte voor die functies naar mijn oordeel al voldoende aannemelijk gemaakt.

Ten aanzien van het standpunt over de onbegrensde openingstijden geldt dat de Afdeling in voornoemde uitspraak heeft geoordeeld dat onbegrensde openingstijden niet in overeenstemming waren met de bedoeling van de planwetgever. Het bestemmingsplan was daarom in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel vastgesteld. Het is uitdrukkelijk niet zo dat het vastleggen van openingstijden bij horeca noodzakelijk is om het

[5] AbRS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:518.

bestemmingsplan in overeenstemming te achten met een goede ruimtelijke ordening. Het gemotiveerd opnemen van openingstijden is wel mogelijk.

4. Conclusie en advies

Ik concludeer dat onvoldoende vaststaat dat het bestemmingsplan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Er is met name onvoldoende aangetoond dat het bestemmingsplan geen negatieve effecten heeft op de aanwezige natuur en flora en fauna. Evenmin is voldoende aangetoond dat de verkeersafwikkeling op een veilige wijze plaats kan vinden en of voorzien kan worden in voldoende parkeergelegenheid. Bovendien lijkt vooralsnog niet te worden voldaan aan de Omgevingsverordening.

Strikt genomen zal de initiatiefnemer, alvorens tot weigering om het bestemmingsplan vast te stellen over te kunnen gaan, de mogelijkheid geboden moeten worden om de noodzakelijke onderzoeken aan te vullen. Dat is wat mij betreft anders als er andere argumenten zijn die sowieso aan de vaststelling van het bestemmingsplan in de weg zullen (blijven) staan. In dat geval heeft het uitvoeren van onderzoeken en/of het aanvullen van de ruimtelijke onderbouwing geen zin. Het zou niet passend zijn de initiatiefnemer daar desondanks om te vragen.

In dit geval stel ik vast dat het initiatief in strijd is met het gemeentelijke beleid (de Omgevingsvisie). Als de gemeenteraad dat ook zo ziet, en blijft zien, in die zin dat hij niet bereid is om de ontwikkeling in afwijking van het geldende beleid toe te staan, dan is het naar mijn oordeel niet nodig en ook niet passend om de initiatiefnemer in de gelegenheid te stellen om een nadere onderbouwing aan te leveren. Uiteraard zal de gemeenteraad wel goed moeten uitleggen waarom de planontwikkeling in strijd is met de Omgevingsvisie en waarom de gemeenteraad van mening is dat een afwijking van de uitgangspunten uit de Omgevingsvisie voor dit geval niet toelaatbaar. Het eerste deel van de motivering heb ik in dit advies gegeven. Ten aanzien van het tweede deel van de afweging zal de gemeenteraad een standpunt moeten innemen.

Ik sluit af met de opmerking dat als de gemeenteraad besluit om het plan niet vast te stellen, het van belang is dat de uiteindelijke motivering van de gemeenteraad voldoende duidelijk en kenbaar is. Dat betekent ook dat niet simpelweg verwezen kan worden naar (een verslag van) de beraadslagingen.[6] Ik raad aan een motivering op te stellen en deze motivering expliciet door de raad te laten vaststellen. Deze motivering kan uiteraard mede ontleend worden aan deze brief. Desgewenst ben ik uiteraard bereid een separaat document met een motivering op te stellen. Daarvoor is wel vereist dat de gemeenteraad een standpunt inneemt of het gemeentelijk beleid, meer concreet de Omgevingsvisie, (inderdaad) in de weg staat aan de beoogde ontwikkeling en de gemeenteraad niet bereid is om daarvan af te wijken. Natuurlijk ben ik ook bereid mee te lezen met een concept van een motivering.

[6] Vgl. AbRS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1515.

Ik ga ervan uit u voor dit moment voldoende geïnformeerd te hebben. Mocht u vragen hebben over dit advies, dan hoor ik dat graag.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.



L.J. Gerritsen
Advocaat