Uitspraak 202108015/1/R3

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2022:1615
Datum uitspraak:	8 juni 2022
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 16 november 2021 heeft de raad van de gemeente Borne het bestemmingsplan "Algemene herziening Borne, Hertme, Zenderen, herziening scholen Bornsche Maten" vastgesteld. Het plan voorziet in een nieuwe basisschool, bestaande uit maximaal 18 klaslokalen, met daarbij behorende voorzieningen zoals kinderopvang en buitenschoolse opvang in de 8e buurt De Horsten in de wijk Bornsche Maten. De locatie voor de nieuwe basisschool ligt ten zuiden van de [locatie]. [appellant] is eigenaar van het perceel, kadastraal bekend als Borne C 924, gelegen op ongeveer 10 m afstand van het plangebied. De woning van [appellant] aan de [locatie] staat op dit perceel. [appellant] heeft beroep ingesteld, omdat hij vreest voor een aantasting van zijn woon- en leefklimaat door het plan.

tussenuitspraak/bestuurlijke lus ro - overijssel

Volledige tekst

202108015/1/R3.
Datum uitspraak: 8 juni 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellant], wonend te Borne,

appellant,

en

de raad van de gemeente Borne,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 november 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Algemene herziening Borne, Hertme, Zenderen, herziening scholen Bornsche Maten" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 3 mei 2022, waar [appellant], bijgestaan door mr. C. Ebbers en mr. D.G.J. Sanderink, beiden advocaat te Enschede, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M. Kruit en drs. H.H. Aalderink, zijn verschenen.

Overwegingen

Bestuurlijke lus

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling een bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Inleiding

2. Het plan voorziet in een nieuwe basisschool, bestaande uit maximaal 18 klaslokalen, met daarbij behorende voorzieningen zoals kinderopvang en buitenschoolse opvang in de 8e buurt De Horsten in de wijk Bornsche Maten. De locatie voor de nieuwe basisschool ligt ten zuiden van de [locatie].

3. [appellant] is eigenaar van het perceel, kadastraal bekend als Borne C 924, gelegen op ongeveer 10 m afstand van het plangebied. De woning van [appellant] aan de [locatie] staat op dit perceel. [appellant] heeft beroep ingesteld, omdat hij vreest voor een aantasting van zijn woon- en leefklimaat door het plan.

4. De relevante planregels zijn opgenomen in een bijlage die deel uitmaakt van deze 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.

Inhoudelijk

Globale bestemming

6. [appellant] richt zich tegen het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk". Hij wijst erop dat met deze bestemming naast een school diverse andere functies zijn toegestaan, bijvoorbeeld kerkgebouwen, zorginstellingen, verenigingsgebouwen en dergelijke. [appellant] betoogt dat in de aan het bestemmingsplan ten grondslag gelegde onderzoeken had moeten worden bezien wat de ruimtelijke gevolgen zijn van deze functies. De raad heeft zich echter beperkt tot het onderzoeken van de ruimtelijke gevolgen van een school.

6.1. Op de verbeelding is aan de gronden ten zuiden van de Hemmelhorst de bestemming "Maatschappelijk" toegekend. In artikel 4.1, aanhef en onder a, van de planregels, gelezen in samenhang met artikel 1.26, van de planregels is geregeld welke functies zijn toegestaan.

6.2. Het behoort tot de beleidsruimte van de raad om de mate van gedetailleerdheid van een plan te bepalen. In een bestemmingsplan kunnen globale bestemmingen worden opgenomen die niet meer hoeven worden uitgewerkt. Of een dergelijke bestemmingsregeling uit een oogpunt van rechtszekerheid aanvaardbaar is, moet per geval op basis van de feiten en omstandigheden die zich voordoen worden beoordeeld.

6.3. Ter zitting heeft de raad verklaard dat in het plangebied een school met daarbij behorende voorzieningen zoals kinderopvang en buitenschoolse opvang wordt gerealiseerd en dat het plangebied dus feitelijk niet zal worden gebruikt voor andere dan deze functies. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat niet valt in te zien waarom een ruimere bestemming dan ten behoeve van het gebruik als school met daarbij behorende voorzieningen in dit geval gerechtvaardigd is. De raad heeft ook niet inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen van deze globale bestemming voor de omgeving kunnen zijn. Van een duidelijke onderbouwing waarom deze ruime bestemming uit planologisch opzicht gerechtvaardigd zou zijn, is dus niet gebleken. De stelling van de raad dat de ruimtelijke gevolgen van de diverse andere functies die het plan mogelijk maakt niet hoefden te worden onderzocht, omdat de ruimtelijke impact van die functies vergelijkbaar is met de ruimtelijke impact van een school, volgt de Afdeling gelet op de verschillende toegestane maatschappelijke functies niet. Het bestreden besluit is in zoverre dan ook genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Het betoog slaagt.

Finale geschillenbeslechting

7. Omdat de raad ter zitting heeft verklaard dat hij het gebrek wil herstellen door in het plan alleen een basisschool met daarbij behorende voorzieningen toe te staan, zal de Afdeling hierna uit een oogpunt van finale geschillenbeslechting aan de hand van de beroepsgronden beoordelen of de raad toereikend heeft gemotiveerd dat het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, uitgaande van een school.

Geluidoverlast

8. [appellant] vreest voor geluidoverlast. Hij voert aan dat volgens de VNG-Brochure "Bedrijven en milieuzonering" (hierna: VNG-Brochure) tussen een school en een woning een afstand van 30 m moet worden aangehouden, maar die afstand wordt niet gehaald. De school komt op kortere afstand. Een goede motivering over de aanvaardbaarheid van een kortere afstand ontbreekt volgens [appellant]. Hij vreest met name voor geluidoverlast van wegverkeer en spelende kinderen.

Voor zover de raad stelt dat het schoolplein wordt gesitueerd op minimaal 30 m afstand van zijn woning, betoogt [appellant] dat dit niet in het plan is geborgd, omdat er een discrepantie bestaat tussen de verbeelding en de planregels.

8.1. De raad erkent dat niet aan de richtafstand van 30 m tot het bestemmingsvlak "Maatschappelijk" wordt voldaan. Van deze richtafstand kan echter worden afgeweken. De raad vindt dat een goed woon- en leefklimaat in dit geval behouden blijft. Hij stelt dat het meeste geluid wordt veroorzaakt door spelende kinderen op het schoolplein dat wel op een afstand van 30 m van de woning van [appellant] zal worden gesitueerd. De activiteiten die in het schoolgebouw plaatsvinden veroorzaken volgens de raad minder geluid. Hetzelfde geldt volgens de raad voor geluid veroorzaakt door voertuigen van ouders die hun kinderen naar school brengen en van school halen. De raad heeft het "Akoestisch onderzoek vestiging basisschool met 18 lokalen in deelgebied De Horsten" van 23 augustus 2021 laten opstellen door het team ruimtelijke ordening van de gemeente Hengelo (hierna: het akoestisch onderzoek). De raad stelt dat uit dit onderzoek blijkt dat de school verenigbaar is met een goed woon- en leefklimaat.

8.2. De Afdeling stelt in de eerste plaats vast dat op de verbeelding de aanduiding "speelterrein uitgesloten" voorkomt. Deze aanduiding wordt in de planregels niet verklaard. In artikel 4.3.2, aanhef en onder d, van de planregels wordt namelijk gesproken over de aanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk - geen speelterrein". De raad heeft erkend dat dit een omissie betreft. Het plan is in zoverre in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid genomen.

Het betoog slaagt.

8.3. In het hiernavolgende gaat de Afdeling er vanuit dat het schoolplein wordt gesitueerd op minimaal 30 m afstand van de woning van [appellant].

8.4. De Afdeling overweegt dat de in de VNG-brochure opgenomen afstanden indicatief zijn en dat hiervan gemotiveerd kan worden afgeweken. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1173) gelden de richtafstanden volgens de "VNG-Brochure" tussen enerzijds de grens van de bestemming die milieubelastende en milieugevoelige functies toelaat, in dit geval de basisschool, en anderzijds de uiterste situering van de gevel van een woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is. Met inachtneming hiervan staat vast dat de richtafstand van 30 m in de VNG-Brochure niet wordt gehaald. De grens van de bestemming "Maatschappelijk" ligt op ongeveer 16 m van de woning van [appellant].

8.5. In het akoestisch onderzoek staat dat het geluid afkomstig van het schoolplein maatgevend is. In het akoestisch onderzoek staat verder dat de activiteiten binnen de school over het algemeen niet meer lawaai veroorzaken dan een kantoor, kantine of café, zodat het aanvaardbaar is om deze activiteiten mogelijk te maken op een afstand van 10 m van een woning. Omdat de woning van [appellant] op ongeveer 16 m afstand ligt, stelt de raad dat in zoverre geen sprake zal zijn van onevenredige geluidhinder.

De raad stelt verder dat de locatie waar hij het schoolplein planologisch wil toestaan op minimaal 30 m afstand van de woning van [appellant] ligt, zodat in zoverre wordt voldaan aan de richtafstand in de VNG-Brochure.

Omdat bij de woning aan de Hemmelhorst wel stemgeluid te horen zal zijn, is in het akoestisch onderzoek een inschatting gemaakt van de akoestische effecten van het gebruik van het schoolplein op de woning van [appellant]. Daarbij zijn de geluidgrenswaarden zoals opgenomen in artikel 2.17, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer als referentie gebruikt, hoewel deze ingevolge artikel 2.18, eerste lid, aanhef en onder i, van het Activiteitenbesluit milieubeheer niet van toepassing zijn op stemgeluid in de open lucht. In het akoestisch onderzoek is geconcludeerd dat bij de woning van [appellant] aan de grenswaarden van 50 dB(A) voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en 70 d(B)A voor het maximale geluidniveau kan worden voldaan. Door de afschermende werking van de woning van [appellant] is dit ook het geval in de achtertuin van [appellant], zo staat in het verweerschrift. De raad heeft ter zitting verklaard dat de woning van [appellant] dubbel glas heeft, wat zorgt voor een dusdanige geluidwering dat in de woning van [appellant] ook geen onevenredige hinder zal optreden. De Afdeling is van oordeel dat de raad hiermee toereikend heeft gemotiveerd waarom een afwijking van de richtafstand van 30 m in de VNG-Brochure gerechtvaardigd is. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de school niet verenigbaar is met een goed woon- en leefklimaat van [appellant], indien het schoolplein wordt gesitueerd op minimaal 30 m afstand van zijn woning.

Het betoog slaagt niet.

9. In het akoestisch onderzoek staat over geluidhinder door verkeer op de Hemmelhorst dat dit een 30 km-weg is aan de noordkant van de school met een geprognosticeerde verkeersintensiteit van 50 motorvoertuigen per etmaal. Vanwege deze beperkte intensiteit zal deze weg niet relevant bijdragen aan de geluidbelasting van de school. Om deze reden is deze weg niet verder in het akoestisch onderzoek betrokken.

9.1. Vaststaat dat de Hemmelhorst een smalle verharde 30 km/u-weg is. In paragraaf 4.12.2 van de plantoelichting staat dat de school voor gemotoriseerd verkeer wordt ontsloten via de Aakamp en dus niet via de Hemmelhorst. De school zal alleen voor fietsers bereikbaar zijn via de 2e Hemmelhorst en de Hemmelhorst. Ter zitting heeft de raad verklaard dat het gemeentebestuur met een parkeerverbod tijdens schooltijd erop toe zal zien dat aan de Hemmelhorst niet kan worden geparkeerd. Omdat de Hemmelhorst een smalle verharde weg is en de Aakamp wordt ingericht als hoofdontsluiting voor de school, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat voor geluidoverlast bij de woning van [appellant] door een toename van gemotoriseerd verkeer op de Hemmelhorst niet hoeft te worden gevreesd.

Het betoog slaagt niet.

Rechtszekerheid

10. [appellant] betoogt dat de aanduiding in artikel 4.2.1, aanhef en onder c, van de planregels voor het maximaal te bebouwen oppervlak niet geheel overeenkomt met de aanduiding op de verbeelding. Hierdoor is niet duidelijk of wat in artikel 4.2.1, aanhef en onder c, van de planregels staat van toepassing is.

10.1. In artikel 4.2.1, aanhef en onder c, van de planregels staat wat de betekenis is van de aanduiding ‘maximum oppervlak (m2)’. Op de verbeelding is als maatvoeringsaanduiding ‘maximum oppervlakte: 1650 m2" opgenomen. De door [appellant] bedoelde discrepantie gaat erover dat in de planregels wordt gesproken over oppervlakte, terwijl op de verbeelding staat aangegeven oppervlak. Naar het oordeel van de Afdeling leidt deze discrepantie echter niet tot een rechtsonzekere situatie.

Het betoog slaagt niet.

Parkeren

11. [appellant] betoogt dat de planregels onvoldoende houvast bieden om de realisatie van voldoende parkeerplaatsen af te dwingen. Hierdoor bestaat volgens hem het risico op parkeeroverlast bij zijn woning. Anders dan artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) voorschrijft, is niet opgenomen op de uitoefening van welke bevoegdheid artikel 4.2.1, onder n, van de planregels betrekking heeft. Dit artikel biedt volgens [appellant] onvoldoende waarborg om te worden gehanteerd als toetsingsnorm bij de aanvraag om een omgevingsvergunning.

11.1. Voor zover de raad met artikel 4.2.1, aanhef en onder n, van de planregels heeft beoogd met gebruikmaking van artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro, een planregel te formuleren die ertoe leidt dat bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor bouwen zal worden getoetst aan het gemeentelijk parkeerbeleid en de daarbij behorende parkeernormen, overweegt de Afdeling als volgt. Anders dan artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Bro voorschrijft, is in de planregel niet aangegeven op de uitoefening van welke bevoegdheid artikel 4.2.1, aanhef en onder n, van de planregels betrekking heeft. Gelet hierop biedt dit artikel van de

planregels onvoldoende waarborg om te worden gehanteerd als toetsingsnorm bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor bouwen. Zie overweging 14.4 van de uitspraak van de Afdeling van 9 september 2015, zaak nr. ECLI:NL:RVS:2015:2837.

Het betoog slaagt.

Conclusie

12. Gelet op wat hiervoor is overwogen is het plan vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Bestuurlijke lus

13. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak alsnog:

- met inachtneming van wat is overwogen in 6.3 te motiveren in hoeverre een ruimere bestemming dan ten behoeve van het gebruik als school gerechtvaardigd is en te onderzoeken wat de gevolgen van deze globale bestemming voor de omgeving kunnen zijn of het plan zodanig aan te passen dat op de als "Maatschappelijk" bestemde gronden slechts een school met daarbij behorende voorzieningen zoals kinderopvang en buitenschoolse opvang is toegestaan;

- met inachtneming van overweging 8.2 artikel 4.3.2, aanhef en onder d, van de planregels te wijzigen in die zin dat dit artikel in overstemming is met de functieaanduiding op de verbeelding;

- met inachtneming van overweging 11.1 artikel 4.2.1, aanhef en onder n, van de planregels zodanig te wijzigen dat dit in overeenstemming is met artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro;

- de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

14. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten

15. In de einduitspraak wordt beslist over de vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Borne op:

- om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen de gebreken in het besluit van 16 november 2021 te herstellen door een nieuw besluit te nemen;

- de uitkomst aan de Afdeling en [appellant] mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M. Priem, griffier.

w.g. Daalder
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Priem
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 juni 2022

646

BIJLAGE

Planregels

Artikel 1 Begrippen

In deze regels wordt verstaan onder:

1.21 dienstverlening

het bedrijfsmatig verlenen van diensten, waarbij het publiek rechtstreeks (al dan niet via een balie) te woord wordt gestaan en geholpen.

1.26 maatschappelijk

het verlenen van diensten, op het gebied van openbaar bestuur, openbare dienstverlening, religie, onderwijs, lichamelijke en/of geestelijke volksgezondheid, verenigingsleven, opvoeding, waaronder begrepen begraafplaatsen.

Artikel 4 Maatschappelijk

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Maatschappelijk' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. maatschappelijke dienstverlening;

met de daarbij behorende:

b. fietsenstallingen;

c. groenvoorzieningen en tuinen;

d. ondergeschikte horeca;

e. ondergeschikte kantoren en dienstverlening;

f. parkeervoorzieningen;

g. speelvoorzieningen;

h. verhardingen;

i. wandel- en fietspaden;

j. water- en waterhuishoudkundige voorzieningen.

4.2 Bouwregels

4.2.1 Hoofdgebouwen, bijgebouwen en overkappingen

Voor het bouwen van hoofd- en bijgebouwen gelden de volgende regels:

c. het bouwvlak mag volledig worden bebouwd met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding ‘maximum oppervlak (m2)’, de oppervlakte van hoofdgebouwen, bijgebouwen en overkappingen maximaal de aangegeven oppervlakte bedraagt;

n. parkeren vindt plaats op eigen terrein of in de openbare ruimte in de nabijheid van het gebouw conform de Nota Parkeernormen Gemeente Borne en hierop volgende Nota's inzake parkeren.

4.3.2 Strijdig gebruik

Onder strijdig gebruik wordt in elk geval gerekend het gebruik van, of het laten gebruiken van de in de bestemming aangegeven gronden en bouwwerken voor:

d. speelterrein ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van maatschappelijk - geen speelterrein'.

4.4 Nadere eisen

Burgemeester en wethouders kan nadere eisen te stellen ten aanzien van de situering, afmetingen van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde en de aanleg van en omvang van parkeergelegenheid:

a. ter voorkoming van onevenredige aantasting van de gebruiksmogelijkheden en het woon- en leefklimaat van aangrenzende gronden en bouwwerken;

b. ter waarborging van de stedenbouwkundige kwaliteit en beeldkwaliteit van de naaste omgeving;

c. ter waarborging van de verkeersveiligheid;

d. ter waarborging van de sociale veiligheid;

e. ter waarborging van de brandveiligheid en rampenbestrijding.

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 3.1.2, tweede lid

Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten:

a. waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels;

[…].