

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:48

Datum uitspraak

10 januari 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 7 maart 2022 heeft de raad van de gemeente Kaag en Braassem het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" vastgesteld. Bij besluit van 9 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders aan DLV B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een kleinschalige woonvorm voor mensen met dementie en het aanleggen van een uitweg. Het plangebied ligt in het zuiden van de kern Leimuiden en heeft momenteel een groene invulling. In het voorheen geldende bestemmingsplan "1e Herziening Buitengebied Oost" had het grootste deel van het plangebied een groenbestemming. Het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" voorziet onder meer in de mogelijkheid tot het realiseren van 20 wooneenheden in een woonzorgvoorziening, met daarbij een parkeerterrein. In de plantoelichting is vermeld dat deze wooneenheden zijn bedoeld voor mensen met geheugenproblemen, waaronder dementie. [appellant] en anderen is een groep bewoners uit de bij het plangebied gelegen wijk. Zij kunnen zich niet verenigen met het plan en hebben beroep ingesteld. Zij kunnen zich niet vinden in de gekozen locatie voor de woonzorgvoorziening.

Volledige tekst

202202610/1/R3.

Datum uitspraak: 10 januari 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonende te Leimuiden, gemeente Kaag en Braassem, appellanten,

en

1. het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem,
 2. de raad van de gemeente Kaag en Braassem,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 7 maart 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" vastgesteld.

Bij besluit van 9 maart 2022 heeft het college aan DLV B.V. (hierna: Dagelijks Leven) een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een kleinschalige woonvorm voor mensen met dementie en het aanleggen van een uitweg.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekend gemaakt.

Tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan en het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen hebben een nader stuk ingediend.

Bij besluit van 13 maart 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "1e Herziening Buitengebied Oost" vastgesteld.

[appellant] en anderen, Dagelijks Leven en de raad zijn in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op de vaststelling van het bestemmingsplan "1e Herziening Buitengebied Oost" en de betekenis daarvan voor het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" en de omgevingsvergunning. [appellant] en anderen en de raad hebben een schriftelijke reactie gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 juli 2023, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], en het college en de raad, vertegenwoordigd door mr. V. Platteeuw, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Dagelijks Leven, vertegenwoordigd door [gemachtigde B] en [gemachtigde C], als partij gehoord.

Bij besluit van 18 september 2023 heeft de raad het besluit van 13 maart 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "1e Herziening Buitengebied Oost" ingetrokken. Naar aanleiding daarvan heeft de Afdeling het onderzoek heropend en partijen in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op het besluit van 18 september 2023. [appellant] en anderen hebben een schriftelijke reactie gegeven. Partijen hebben afgezien van het recht op een nadere zitting te worden gehoord.

Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Overgangsrecht 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 18 november 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 8 juli 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het relevante wettelijke kader dat ten grondslag ligt aan de hiernavolgende rechtsoverwegingen, is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

3. Het plangebied ligt in het zuiden van de kern Leimuiden waar de Tuinderij en de Raadhuislaan elkaar kruisen. Het plangebied heeft momenteel een groene invulling. In het voorheen geldende bestemmingsplan "1e Herziening Buitengebied Oost", dat is vastgesteld op 26 oktober 2020, had het grootste deel van het plangebied een groenbestemming. Het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" voorziet onder meer in de mogelijkheid tot het realiseren van 20 wooneenheden in een woonzorgvoorziening, met daarbij een parkeerterrein. In de plantoelichting is vermeld dat deze wooneenheden zijn bedoeld voor mensen met geheugenproblemen, waaronder dementie.

4. De omgevingsvergunning verleent toestemming voor de bouw van 20 wooneenheden, samen met de aanleg van een uitweg.

5. Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning zijn met toepassing van de gemeentelijke coördinatieregeling uit artikel 3.30 van de Wro gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt.

6. [appellant] en anderen is een groep bewoners uit de bij het plangebied gelegen wijk. Zij

kunnen zich niet verenigen met het plan en hebben beroep ingesteld. Zij kunnen zich niet vinden in de gekozen locatie voor de woonzorgvoorziening. Zij voeren hierover onder meer aan dat de woonzorgvoorziening een onevenredige aantasting oplevert van hun woon- en leefklimaat. Dit terwijl er betere locaties voor de woonzorgvoorziening zijn, het bestemmingsplan op een gebrekkige wijze tot stand is gekomen en er sprake is van staatssteun.

7. Op 13 maart 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "1e Herziening Buitengebied Oost" opnieuw vastgesteld. Dit is gebeurd naar aanleiding van een (tussen)uitspraak van de Afdeling van 9 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3214](#). Op 18 september 2023 heeft de raad dat besluit ingetrokken.

Toetsingskader

8. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

De besluiten van 13 maart 2023 en 18 september 2023

9. De raad stelt zich op het standpunt dat het besluit van 13 maart 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "1e Herziening Buitengebied Oost" geen besluit is in de zin van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Daartoe stelt de raad dat het bestemmingsplan "1e Herziening Buitengebied Oost" al eerder is vastgesteld. Door de tussenuitspraak van de Afdeling is de raad echter opgedragen om op enkele onderdelen een herstelbesluit te nemen. Daarom is dit bestemmingsplan opnieuw vastgesteld na de vaststelling van het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden". In het besluit van 13 maart 2023 wordt niet gesproken over een aanpassing van het plangebied van het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden". Ook uit de toelichting wordt duidelijk dat het niet de intentie van de raad is geweest om de planregeling voor het plangebied van het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" gewijzigd vast te stellen. Op www.ruimtelijkeplannen.nl is de verbeelding inmiddels ook aangepast, aldus de raad.

9.1. De Afdeling volgt de raad niet in het standpunt dat er geen sprake is van een besluit in de zin van artikel 6:19 van de Awb. Daartoe overweegt de Afdeling dat in het besluit van 13 maart 2023 de raad het bestemmingsplan "1e Herziening Buitengebied Oost" met verwijzing naar het kenmerk NL.IMRO.1884.BP1EHERBUITENGOOST-VAS2 heeft vastgesteld. In de bijlagen bij de stukken van de raadsvergadering waarin dat besluit is genomen, zit een verbeelding met het betreffende IMRO-nummer waarop de bestemmingen "Groen" en "Recreatie - Dagrecreatie" zijn opgenomen voor het plangebied. Op deze verbeelding is het plangebied dus niet buiten de herziening gehouden. Hetgeen de raad stelt over de toelichting van het raadsbesluit kan niet tot een ander oordeel leiden. De Afdeling stelt daarom vast dat het besluit van 13 maart 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "1e Herziening Buitengebied Oost" een besluit tot wijziging van het oorspronkelijke bestreden besluit is en

dat dit ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb onderdeel van dit geding is. Voor Dagelijks Leven is tegen dit besluit een beroep van rechtswege ontstaan, omdat de door haar gewenste ontwikkeling van een woonzorgcentrum op grond van het bestemmingsplan "1e Herziening Buitengebied Oost" niet mogelijk is.

9.2. Het voorgaande is op de zitting aan de orde geweest. Naar aanleiding van de zitting heeft de raad op 18 september 2023 besloten om het besluit van 13 maart 2023 in te trekken. Dat betekent dat het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" niet langer is 'overschreven' door het bestemmingsplan "1e Herziening Buitengebied Oost".

9.3. Het beroep van [appellant] en anderen richt zich van rechtswege mede tegen het intrekkingbesluit van 18 september 2023, omdat hierdoor de ontwikkeling van een woonzorgcentrum weer mogelijk is. [appellant] en anderen hebben in hun schriftelijke reactie op het intrekkingbesluit medegedeeld dat de inhoudelijke beroepsgronden tegen het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" hierdoor onverminderd gelden. Gelet hierop zal de Afdeling hierna het beroep beoordelen, voor zover dat is gericht tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" van 7 maart 2022 en het besluit tot het verlenen van de omgevingsvergunning van 9 maart 2022. In de conclusie zal de Afdeling beoordelen wat dat betekent voor het besluit van 18 september 2023.

Het beroep van [appellant] en anderen

Procedureel

Inspraak en participatie

10. [appellant] en anderen voeren aan dat er geen of onvoldoende mogelijkheid geboden is tot inspraak en participatie. Daartoe voeren zij aan dat de omgeving in 2018 is geïnformeerd door middel van een flyer, maar dat deze niet bij hen is bezorgd. [appellant] en anderen hebben na een informatieavond op 27 juni 2018 brieven verzonden aan het college, de raad en Dagelijks Leven, maar tot maart 2020 geen reactie ontvangen.

Daarbij is de informatievoorziening gebrekkig en/of tegenstrijdig geweest. Tijdens de bijeenkomst op 27 juni 2018 is er gesproken over een andere doelgroep voor de woonzorgvoorziening dan later is aangenomen. Ook is eerder gesproken over de openheid van de woonvoorziening, waar later gesproken is over een hek.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat bij een ruimtelijke planontwikkeling participatie als waardevol en belangrijk gezien wordt. De raad wijst erop dat er naast de wettelijk verplichte procedure er verschillende momenten zijn geweest waarop een informatieavond, projectmarkten en een ontmoeting met omwonenden hebben plaatsgevonden. Daarnaast zijn er ook schriftelijke reacties uitgegaan.

10.2. Het bieden van een bepaalde vorm van inspraak voorafgaand aan de terinzagelegging van een ontwerpplan, maakt geen onderdeel uit van de in de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) geregelde bestemmingsplanprocedure. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, zoals volgt uit artikel 3.8, eerste lid, van de Wro. Deze procedure begint met de terinzagelegging van een ontwerpplan. Een ieder

wordt vervolgens in de gelegenheid gesteld om een zienswijze over het ontwerpplan naar voren te brengen.

10.3. Het ontwerpbestemmingsplan is op 17 november 2021 gepubliceerd en heeft vanaf 18 november 2021 zes weken ter inzage gelegen. In de publicatie is gewezen op de mogelijkheid een zienswijze in te dienen en daar hebben [appellant] en anderen gebruik van gemaakt. Vervolgens is het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan op 16 maart 2022 gepubliceerd en heeft het vanaf 17 maart 2022 zes weken ter inzage gelegen. Daarmee is de bovenstaande procedure volgens de wettelijke vereisten doorlopen.

10.4. Voor zover [appellant] en anderen wijzen op tegenstrijdige informatie in het voortraject over het precieze gebruik van de woonzorgvoorziening wijst de Afdeling erop dat het vastgestelde bestemmingsplan niet is gewijzigd ten opzichte van het ter inzage gelegde ontwerp ervan. Tussen het ontwerpbestemmingsplan en het vastgestelde bestemmingsplan bestaat daarom geen tegenstrijdigheid en er is voldoende mogelijkheid geweest om in de zienswijze te reageren op de in het voorontwerpbestemmingsplan opgenomen voorgenomen bestemming en bijbehorende regels. Of, en voor zover, in de fase voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan terzake onjuiste of tegenstrijdige informatie is verstrekt kan daaraan niet afdoen.

Het betoog slaagt niet.

Inhoudelijk

Alternatieve locaties

11. [appellant] en anderen betogen dat er alternatieve locaties voorhanden zijn waar de woonzorgvoorziening gerealiseerd kan worden, zonder bijkomende milieuschade. Deze alternatieve locaties zijn in een brief van 28 augustus 2018 met de raad gedeeld. In een gesprek met een behandelend ambtenaar is toegezegd dat deze locaties meegenomen zouden worden. In de zienswijze hebben [appellant] en anderen ook nog verwezen naar de alternatieven aangeduid als het Connexxion-terrein en Dorpsplein-zuid. In het bestreden besluit is echter niet op dit aspect ingegaan en ook hebben zij anderszins geen terugkoppeling ontvangen.

11.1. De raad stelt in de nota van zienswijzen dat de loopafstand tot voorzieningen vooral een rol heeft gespeeld in de keuze voor de locatie. In het verweerschrift en op de zitting heeft de raad nog gereageerd op de twee door [appellant] en anderen in de zienswijze aangedragen alternatieve locaties. Het Connexxion-terrein was op het moment van besluitvorming geen goed alternatief vanwege onduidelijkheid over de toekomstige wijze van ontsluiting. Daarnaast zou de realisatie van een woonzorgvoorziening op die locatie ook een belemmering vormen voor uitbreiding van het bedrijventerrein Drechthoek. Bovendien is de gemeente geen eigenaar van alle gronden op het Connexxion-terrein. Het gebrek aan eigendom is ook een reden waardoor het Dorpsplein-zuid geen geschikt alternatief is. Daarbij komt dat er plannen zijn om hier starters- en seniorenwoningen te realiseren, aldus de raad.

11.2. De raad moet bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden

meegenomen. Nu [appellant] en anderen al in een vroeg stadium alternatieven hebben aangedragen en in de zienswijze nog specifiek op het Connexxion-terrein en het Dorpsplein-zuid hebben gewezen, had het naar het oordeel van de Afdeling op de weg van de raad gelegen om in het bestreden besluit te motiveren waarom deze twee locaties niet geschikt zijn en waarom is gekozen voor de locatie Tuinderij/Raadhuislaan. In plaats daarvan stelt de raad in de nota van zienswijzen:

"In het ontwerpbestemmingsplan Tuinderij Leimuiden wordt gemotiveerd waarom er bij deze ontwikkeling op deze locatie sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij worden andere locaties die buiten het betreffende plangebied liggen niet meegenomen."

Hieruit leidt de Afdeling af dat voor- en nadelen van alternatieven in het geheel niet in de afweging, die tot de vaststelling van het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" heeft geleid, zijn meegenomen. Daarbij komt dat [appellant] en anderen op de zitting onweersproken hebben gesteld dat de ontwikkeling van het Dorpsplein-zuid naar starters- en seniorenwoningen op het moment van het vaststellen van het bestemmingsplan nog niet in beeld was. Gelet hierop heeft de raad het besluit van 7 maart 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" onvoldoende gemotiveerd. Dat is in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Het betoog slaagt.

11.3. In het verweerschrift en op de zitting heeft de raad echter alsnog gemotiveerd waarom niet gekozen is voor de in de zienswijze genoemde alternatieven. De raad heeft uitgelegd dat het Connexxion-terrein en het Dorpsplein-zuid geen geschikte locaties zijn vanwege de eigendomsverhoudingen en - voor het Connexxion-terrein - vanwege andere gewenste ontwikkelingen aldaar en waarvoor een woonzorgvoorziening een belemmering zou vormen. De Afdeling is van oordeel dat de raad het besluit op dit punt alsnog deugdelijk heeft gemotiveerd. Na bespreking van de overige beroepsgronden zal de Afdeling bezien of daarom aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand te laten als bedoeld in artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb.

Belangenafweging

12. [appellant] en anderen betogen dat de raad ten onrechte een zwaarder gewicht heeft toegekend aan het belang bij het realiseren van een woonzorgvoorziening op deze locatie, dan aan het belang bij het behoud van een groen perceel waar zij kunnen recreëren en waarbij zij gevrijwaard blijven van extra verkeer.

[appellant] en anderen voeren in dit kader aan dat de gemeente Kaag en Braassem zich profileert als een groene, duurzame recreatiegemeente en dat deze ontwikkeling daar haaks op staat. De locatie is een mooie, groene entree van het dorp. Er staan bomen van 45 jaar oud, waarvan er twee gaan verdwijnen. In de zomer bieden de bomen een beschutte plek tegen de hitte waar veel kinderen spelen. In de winter wordt er ook van de helling gesleed. Tegenover het groen ligt de Drecht waar ook aanlegplaatsen voor boten zijn. Hierdoor wordt het plangebied volgens [appellant] en anderen veel gebruikt door wandelaars, waterrecreanten en hondeneigenaren om te recreëren. Dit recreatieve gebruik wordt door het bestemmingsplan onmogelijk gemaakt. Daarbij druist ook het bouwen en aanleggen van een parkeerterrein tegen principes van duurzaamheid en klimaatbescherming in.

[appellant] en anderen voeren verder aan dat het ongepast en ongewenst is dat na

ingebruikname van de woonzorgvoorziening overleden bewoners voor de woningen van [appellant] en anderen langs en over het terrein van het zwembad vervoerd worden. Ook voorzien [appellant] en anderen een gevaarlijke verkeerssituatie nu de ontsluiting van het plangebied via het parkeerterrein van het zwembad loopt. Zeker in de zomermaanden is het hier al dusdanig druk dat extra verkeer door bezoekers en leveranciers van de woonzorgvoorziening zal leiden tot een onveilige situatie.

12.1. De raad erkent dat de gemeente zich in dient te zetten voor aspecten als duurzaamheid en het bestrijden van klimaatverandering. Daarvoor verwijst de raad naar de Omgevingsvisie. De raad meent echter dat er keuzes moeten worden gemaakt over het gebruik van de schaarse, fysieke ruimte. Daarbij kunnen ook andere belangen, zoals een stijgende zorgvraag een rol spelen.

De raad heeft ervoor gekozen om het oorspronkelijke bouwplan van twee bouwlagen aan te passen naar drie bouwlagen zodat de oppervlakte van de woonzorgvoorziening en daarmee de hoeveelheid groen die verdwijnt beperkt worden. Daardoor is er sprake van een verlies van slechts twee bomen die bovendien geen monumentale status hebben. Bovendien stelt de raad dat de groenstrook niet volledig verdwijnt, waardoor er ruimte overblijft om te recreëren en honden uit te laten.

De raad verwijst voor de verkeerssituatie naar de nota van zienswijzen. Daarin staat dat in paragraaf 3.2.3 van de plantoelichting is ingegaan op de hoeveelheid verkeersbewegingen die door een woonzorgvoorziening gegenereerd wordt. In de nota van zienswijzen is verder uiteengezet dat een onveilige verkeerssituatie niet te verwachten is, omdat er feitelijk sprake is van de uitbreiding van een bestaand parkeerterrein. Op een dergelijk parkeerterrein zullen mensen hun rijgedrag aanpassen, waarbij bezoekers van de woonzorgvoorziening zich niet anders zullen gedragen dan zwembadbezoekers, aldus de raad.

Dat bewoners kunnen overlijden is volgens de raad een realiteit. Door het vervoer van overledenen en ambulances ontstaat er echter geen ontoelaatbare toename van de verkeersdruk.

Onder deze omstandigheden stelt de raad dat hij bij de vaststelling van het bestemmingsplan meer waarde heeft mogen hechten aan de belangen bij het realiseren van een woonzorgvoorziening dan aan de belangen bij het behoud van een groen perceel.

12.2. De Afdeling is het met [appellant] en anderen eens dat het plangebied een verandering zal ondergaan, bijvoorbeeld doordat er twee bomen zullen verdwijnen, en dat er minder ruimte zal zijn voor recreatie door de realisatie van de woonzorgvoorziening en het parkeerterrein. Deze gevolgen gaan naar het oordeel van de Afdeling echter niet zover dat daardoor sprake is van een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat van [appellant] en anderen. Daarbij betreft de Afdeling dat de raad het bouwvlak van de woonzorgvoorziening heeft beperkt tot een oppervlakte van ongeveer 500 m², op een totale oppervlakte van het plangebied van ongeveer 2.800 m². Een aanzienlijk deel van het plangebied heeft de bestemming "Groen" behouden en die gronden zijn bestemd voor onder meer groenvoorzieningen ten behoeve van landschappelijke inpassing, wandel- en fietspaden en speelvoorzieningen. Op een deel van die gronden met de bestemming "Groen" en de aanduiding "parkeerterrein" kan een parkeerterrein worden aangelegd. Aan de mogelijkheid een boot aan te meren verandert het plan niets. Ook leidt de Afdeling uit het

erfinrichtingsplan dat als bijlage bij de planregels is gevoegd af dat er aan de zijde van de Raadhuislaan ruimte blijft om de hond uit te laten.

12.3. De Afdeling oordeelt verder dat de raad voldoende duidelijk heeft gemaakt waarom de verkeerseffecten van het plan niet leiden tot een verkeersonveilige situatie. In paragraaf 3.2.3 van de plantoelichting staat dat het initiatief leidt tot een totale verkeersgeneratie van circa 52 motorvoertuigen per weekdagemaal. Het verkeer kan eenvoudig en veilig worden ontsloten via de Tuinderij richting de Dokter Stapenséastraat en de N207, aldus de plantoelichting. De raad heeft in dit aantal motorvoertuigen per weekdagemaal geen reden hoeven zien om te verwachten dat de planontwikkeling zal leiden tot een verkeersonveilige situatie.

Op de zitting heeft Dagelijks Leven uiteengezet dat gelet op het aantal van 22 bewoners in de woonzorgvoorziening en het gemiddelde sterftecijfer in dergelijke woonzorgvoorzieningen er sprake zal zijn van ongeveer vijf overlijdensgevallen per jaar. Dit in combinatie met de verwachte aantallen bezoekers en leveranciers zorgt niet voor een ontoelaatbare toename van het verkeer. Dat ongeveer vijf keer per jaar een rouwauto met eventuele volgauto's langs hun woningen zal rijden, heeft ook anderszins niet een zodanige invloed op het woon- en leefklimaat van [appellant] en anderen dat de raad daar meer belang aan had moeten hechten dan hij heeft gedaan.

12.4. Tussen partijen is niet in geschil dat er een behoefte is aan een zorgvoorziening voor mensen met dementie. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad het belang van deze behoefte boven het belang van aspecten als duurzaamheid en klimaatbescherming mogen stellen. Ongeacht of de gemeente zich profileert als groene, duurzame recreatiegemeente kunnen er andere belangen meegenomen worden in de belangenafweging, die aan de vaststelling van het plan ten grondslag ligt. De raad heeft gelet op wat is overwogen onder 12.2 en 12.3 en gelet op de behoefte redelijkerwijs kunnen besluiten om aan de realisatie van de woonzorgvoorziening meer belang te hechten dan aan het behoud van de onbebouwde grond voor recreatiedoeleinden en van de twee bomen.

Het betoog slaagt niet.

Veiligheid toekomstige bewoners

13. [appellant] en anderen betogen dat er voor toekomstige bewoners van de woonzorgvoorziening een onveilige situatie ontstaat. Of het terrein al dan niet zal worden omheind met een hekwerk is onduidelijk, omdat zij daar tegenstrijdige informatie over hebben gekregen. In combinatie met de nabij gelegen wateren en wegen kunnen toekomstige bewoners aangereden worden of in het water terecht komen.

13.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de veiligheid van de toekomstige bewoners zal worden gewaarborgd doordat het terrein wordt afgeschermd met een hekwerk.

13.2. Op grond van artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een 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) volgt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft

willen stellen dat er een verband moet bestaan 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 de appellant.

13.3. [appellant] en anderen beroepen zich op de veiligheid voor toekomstige bewoners. Daarmee beroepen zij zich niet op een rechtsregel die strekt tot bescherming van hun belang. Het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste staat dan ook in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van de hiervoor genoemde beroepsgrond. De Afdeling zal deze beroepsgrond daarom niet inhoudelijk bespreken.

Financiële uitvoerbaarheid; staatssteun

14. [appellant] en anderen betogen dat er met de overdracht van de grond die nodig is om de woonzorgvoorziening te realiseren sprake is geweest van ongerechtvaardigde staatssteun. In de koopovereenkomst staat vermeld dat de grond tegen een koopprijs van € 136.979,00 is overgedragen. Uit een in opdracht van [appellant] en anderen opgesteld waarde-advies van B.G.M. Bodelier wordt een marktwaarde met een bandbreedte tussen de € 1.000.000,00 en de € 600.000,00 aangegeven.

14.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de koopovereenkomst losstaat van de vraag of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Daarom ligt een inhoudelijke behandeling van deze beroepsgrond volgens de raad niet voor de hand. In de nota van zienswijzen heeft de raad al gesteld dat er geen sprake is van ongerechtvaardigde staatssteun.

14.2. Zoals onder 13.2 hierboven is beschreven vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

14.3. Ingevolge artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) moet de Europese Commissie op de hoogte worden gesteld van een voornemen tot invoering van een staatssteunmaatregel en mag deze maatregel niet worden uitgevoerd voordat de Commissie deze heeft goedgekeurd.

14.4. De vraag of sprake is van ongeoorloofde staatssteun kan in een beroepsprocedure tegen een bestemmingsplan slechts indirect aan de orde komen en wel in het kader van de vraag of staatssteun mogelijk een beletsel vormt voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. De vraag of sprake is van staatssteun is immers niet relevant in het kader van de beoordeling van de ruimtelijke effecten van het bestemmingsplan (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 31 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2637](#)).

14.5. Indien een appellant stelt dat ongeoorloofde staatssteun aan de orde zou zijn, dient beoordeeld te worden of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit op de grond dat het bestemmingsplan financieel-economisch niet uitvoerbaar is.

14.6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de overzichtsuitspraak van 11 november

2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#) (onder 11.4), brengt het relativiteitsvereiste met zich dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op artikel 108, derde lid, van het VWEU, omdat die bepaling kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belangen, evenmin schending van dat artikel ten grondslag kunnen leggen aan hun betoog dat het project waarop het bouwplan ziet niet uitvoerbaar is.

14.7. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat artikel 108, derde lid, van het VWEU strekt tot bescherming van de belangen van concurrenten. Daarnaast strekt dit artikel tot bescherming van justitiabelen die worden onderworpen aan een heffing die integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 25 oktober 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2904](#) en 2 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2892](#)).

14.8. Het belang van [appellant] en anderen in hun hoedanigheid van omwonenden is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat. Zij hebben niet gesteld dat zij concurrenten van Dagelijks Leven zijn of dat zij worden onderworpen aan een heffing die integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel als bedoeld in het arrest van 13 januari 2005, [ECLI:EU:C:2005:10](#), punt 19. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat artikel 108, derde lid, van het VWEU kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van [appellant] en anderen. Het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste staat dan ook in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond. De Afdeling zal deze beroepsgrond daarom niet inhoudelijk bespreken.

Financiële uitvoerbaarheid; Didam arrest

15. [appellant] en anderen betogen, onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#), dat onduidelijk is of de raad een passende mate van openbaarheid heeft betracht over de beschikbaarheid van de locatie, de selectieprocedure en de selectiecriteria.

Daarbij wijzen [appellant] en anderen erop dat de raad ten onrechte ervan uitgegaan is dat het genoemde arrest van de Hoge Raad geen terugwerkende kracht heeft. Zij wijzen daarbij op een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 22 maart 2023, [ECLI:NL:RBMNE:2023:1244](#).

15.1. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen niet uitvoerbaar is.

15.2. In het arrest van 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#), heeft de Hoge Raad overwogen dat uit het gelijkheidsbeginsel voortvloeit dat: "een overheidslichaam dat het voornemen heeft een aan hem toebehorende onroerende zaak te verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. In dat geval zal het overheidslichaam met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte criteria moeten opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat het overheidslichaam,

teneinde gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Het overheidslichaam moet hierover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid scheppen door informatie over deze aspecten bekend te maken op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen."

15.3. Daargelaten of uit hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd, zonder meer kan worden geconcludeerd dat niet aan de onder 15.2 vermelde vereisten uit het arrest van de Hoge Raad is voldaan, betekenen de eventuele gevolgen van dit arrest voor de koopovereenkomst - die in deze procedure bij de bestuursrechter niet ter beoordeling staan - tussen de gemeente Kaag en Braassem en Amvest Development Real Estate B.V. niet op voorhand dat het plan als zodanig niet uitvoerbaar is. Een bestemmingsplan regelt immers niet door welke gegadigde het moet worden uitgevoerd. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de raad redelijkerwijs op voorhand had moeten inzien dat het bestemmingsplan niet kan worden uitgevoerd zonder dat de daarvoor benodigde gronden in strijd met het gelijkheidsbeginsel, zoals nader is uitgewerkt in voormeld arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021, aan Amvest Development Real Estate B.V. worden verkocht (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1157](#)). Het betoog slaagt niet.

Zienswijzenbeantwoording

16. [appellant] en anderen voeren aan dat zij een duidelijk beargumenteerde zienswijze hebben ingediend waarop in de nota van zienswijzen onvoldoende gereageerd is. Ten onrechte zijn alle argumenten onder de noemer van de goede ruimtelijke ordening verworpen. Verder voeren [appellant] en anderen aan dat uit de behandeling in de raad en het feit dat de raadsleden niet uit Leimuiden komen, blijkt dat onzorgvuldig met hun zienswijze is omgegaan.

16.1. Uit het toetsingskader onder 8 hierboven volgt dat de raad bij zijn besluitvorming moet toetsen of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Uit de artikelen 3:46 en 3:47 van de Awb volgt dat de raad daarbij blijf moet geven van een kenbare en deugdelijke motivering. In de nota van zienswijzen heeft de raad de argumenten van [appellant] en anderen samengevat weergegeven en beargumenteerd waarom de raad de keuze heeft gemaakt om aan andere ruimtelijke belangen de doorslag te geven. Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft en voor een voldoende motivering is het niet nodig dat op elk argument afzonderlijk wordt ingegaan. Afgezien van de alternatievenafweging, is niet gebleken dat bepaalde andere bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken. De Afdeling overweegt verder dat voor deelname aan de beraadslaging en stemming in de gemeenteraad niet is vereist dat een raadslid afkomstig is uit de directe omgeving van het plangebied.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

17. Gelet op wat [appellant] en anderen hebben aangevoerd en wat is overwogen onder 11.2, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 7 maart 2022 tot

vaststelling van het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Omdat met het intrekkingbesluit van 18 september 2023 is beoogd het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" weer te laten herleven, geldt voor dat besluit ook dat het is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Het beroep van [appellant] en anderen, dat is gericht tegen die beide besluiten, is gegrond, zodat de genoemde besluiten moeten worden vernietigd. De Afdeling ziet aanleiding om de rechtsgevolgen van de te vernietigen besluiten met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb in stand te laten, omdat de raad alsnog een deugdelijke motivering heeft gegeven zoals onder 11.3 is overwogen en de andere betogen niet slagen.

18. Gelet op de onder 17 getrokken conclusie over het intrekkingbesluit van 18 september 2023, inhoudende dat de rechtsgevolgen daarvan in stand blijven, bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen procesbelang meer bij een beoordeling van het van rechtswege ontstane beroep tegen het besluit van 13 maart 2023 van Dagelijks Leven. Daarom zal de Afdeling dat beroep niet-ontvankelijk verklaren.

19. De Afdeling overweegt dat het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning gecoördineerd zijn voorbereid en bekend gemaakt met toepassing van artikel 3.30 en 3.32 van de Wro. Artikel 3.30, derde lid, van de Wro is derhalve van toepassing. Uit dit artikellid vloeit voort dat als aanleiding bestaat om een bestemmingsplan te vernietigen, ook de omgevingsvergunning dient te worden vernietigd als het plan het toetsingskader voor het verlenen van die omgevingsvergunning heeft gevormd. Nu het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" het toetsingskader heeft gevormd voor de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan naar aanleiding van het beroep dient te worden vernietigd, dient ook het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning op de hiervoor vermelde grond te worden vernietigd. Het beroep is derhalve ook gegrond voor zover het is gericht tegen de omgevingsvergunning. Omdat de rechtsgevolgen van het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" en het intrekkingbesluit van 18 september 2023 in stand blijven en [appellant] en anderen geen inhoudelijke beroepsgronden hebben aangevoerd tegen de verleende omgevingsvergunning voor het bouwen van een kleinschalige woonvorm voor mensen met dementie, bestaat aanleiding om ook de rechtsgevolgen van de te vernietigen omgevingsvergunning in stand te laten. Dit betekent dat de woonzorgvoorziening gerealiseerd kan worden.

Proceskosten

20. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant] en anderen, voor zover dat is gericht tegen het besluit van de raad van de gemeente Kaag en Braassem tot vaststelling van het bestemmingsplan "Tuinderij Leimuiden" van 7 maart 2022, tegen het besluit van die raad van 18 september 2023 tot intrekking van het besluit van 13 maart 2023 en tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem van 9 maart 2022 tot verlening van de omgevingsvergunning met kenmerk W2020/176, gegrond;

II. vernietigt die besluiten van de raad van de gemeente Kaag en Braassem van 7 maart 2022 en 18 september 2023 en van het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem van 9 maart 2022;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van die besluiten geheel in stand blijven;

IV. verklaart het beroep van Dagelijks Leven dat is gericht tegen het besluit van de raad van de gemeente Kaag en Braassem van 13 maart 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "1e Herziening Buitengebied Oost" niet-ontvankelijk;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Kaag en Braassem tot vergoeding van bij [appellant] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 437,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Kaag en Braassem aan [appellant] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Wolvers-Poppelaars, griffier.

w.g. Hoekstra
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Wolvers-Poppelaars
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 januari 2024

780

Bijlage

Wettelijk kader

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 108

(...)

3. De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 107 onverenigbaar is met de interne markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

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

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Artikel 3:47

1. De motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit.

2. Daarbij wordt zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen.

(...)

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

(...)

Artikel 8:69a

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

Artikel 8:72

(...)

3. De bestuursrechter kan bepalen dat:

- a. de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan geheel of gedeeltelijk in stand blijven, of
- b. zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan.

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.8

1. Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat:

(...)

c. door een ieder zienswijzen omtrent het ontwerp bij de gemeenteraad naar voren kunnen worden gebracht;

(...)

3. De bekendmaking van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan geschiedt binnen twee weken na de vaststelling. In afwijking van artikel 6 van de Bekendmakingswet geschiedt de bekendmaking door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in het gemeenteblad. (...)

Artikel 3.30

1. Bij besluit van de gemeenteraad kunnen gevallen of categorieën van gevallen worden aangewezen waarin de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat:

a. de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten worden gecoördineerd, of

b. de voorbereiding en bekendmaking van een bestemmingsplan, een wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, wordt gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van besluiten als bedoeld onder a.

2. Bij de gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, wordt de procedure beschreven in de artikelen 3.31 en 3.32, respectievelijk die procedure in samenhang met hetzij, in geval van een bestemmingsplan, de procedure beschreven in artikel 3.8, hetzij, in geval van een omgevingsvergunning, de uitgebreide procedure beschreven in paragraaf 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht toegepast.

3. Voor zover onder de besluiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, mede een omgevingsvergunning is begrepen wordt bij de toepassing van de artikelen 2.1, eerste lid, onder c, 2.10 en 2.11 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in plaats van bestemmingsplan gelezen: bestemmingsplan, bedoeld in het eerste lid, onder b.