

Uitspraken

ZAAKNUMMER 201107873/1/R2
DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 1 februari 2012
TEGEN de raad van de gemeente Groesbeek
PROCEDURESOORT Eerste aanleg - enkelvoudig
RECHTSGEBIED Ruimtelijke-ordeningskamer -
Bestemmingsplannen
Gelderland



201107873/1/R2.
Datum uitspraak: 1 februari 2012

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], beiden wonend te Heilig Landstichting, gemeente Groesbeek,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Groesbeek,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 april 2011, kenmerk VR/RO/RVS/20110015, heeft de raad het bestemmingsplan "Kerkebos" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 juli 2011, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 december 2011, waar [appellanten], bij monde van [gemachtigde], bijgestaan door mr. P.A. Kamman, en de raad, vertegenwoordigd door T.D. Onderstal en mr. H.J.I. Verouden, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het plan maakt de ontwikkeling van een natuurbegraafplaats in het Kerkebos van de Heilig Landstichting planologisch mogelijk. De bestaande cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke waarden van dit bos dienen behouden te blijven. De raad heeft met dit plan beoogd een extensieve begraafplaats mogelijk te maken waarbij, in tegenstelling tot een reguliere begraafplaats, weinig graven per hectare komen.

2.2. Bij het bestreden besluit heeft de raad het plan gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan. Binnen het plandeel met de bestemming "Bos", dat vrijwel het gehele plangebied omvat, heeft de raad bij de vaststelling van het besluit een functieaanduiding "specifieke vorm van bos - natuurbegraafplaats" (hierna: "sbo-nbp") opgenomen. Deze functieaanduiding is gelegd over het gehele plandeel met uitzondering van een strook van maximaal 15 meter rond de aan de Cenakelweg gelegen woningen. Voorts maakt het plan

bebouwing ten behoeve van de natuurbegraafplaats mogelijk.

2.3. [appellanten] bestrijden het plan voor zover het gewijzigd is vastgesteld ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan. Zij wensen de vaststelling van het plan conform het ontwerpbestemmingsplan.

[appellanten] betogen ten eerste dat het plan niet op de wettelijk voorgeschreven wijze tot stand is gekomen. Zij voeren aan dat ten onrechte niet de mogelijkheid is geboden zienswijzen naar voren te brengen over een ontwerp van dit gewijzigde plan. Dit had volgens hen wel moeten nu de wijzigingen ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan niet van ondergeschikte aard zijn.

2.3.1. De raad stelt dat de gewijzigde vaststelling ten opzichte van het ontwerp is gebleven binnen de grenzen van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). De natuurbegraafplaats is een extensieve begraafplaats die het hoofdkarakter van de bestemming "Bos", zoals reeds opgenomen in het ontwerpbestemmingsplan, overeind heeft gelaten, zodat de wijziging van ondergeschikte aard is, aldus de raad. Voorts heeft de raad aan [appellanten] gelegenheid geboden om een standpunt omtrent de wijziging naar voren te brengen. Verder stelt de raad bij de voorbereiding van zowel het ontwerpbestemmingsplan als bij de gewijzigde vaststelling overleg te hebben gevoerd met betrokken bestuursorganen en diensten.

2.3.2. Ingevolge artikel 3.8, eerste lid, van de Wro is op de voorbereiding van een bestemmingsplan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing en kan een ieder zienswijzen omtrent het ontwerp bij de raad naar voren brengen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in haar uitspraken van 3 juli 2002 in zaak nr. [200106150/1](#) en van 15 juni 2011 in zaak nr. [200904454/1/R3](#)) kan de raad bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zodanig groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen.

2.3.3. Ingevolge artikel 1, lid 1.25, van de planregels is een natuurbegraafplaats een begraafplaats als bedoeld in de Wet op de lijkbezorging, waar het begraven plaatsvindt in samenhang met en zonder afbreuk te doen aan de aanwezige cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke waarden.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder 3.1.1, van de planregels zijn de voor Bos aangewezen gronden bestemd voor:

- a. bos;
- b. voetpaden;
- c. behoud, beheer, herstel en ontwikkeling van natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden;

één en ander met bijbehorende voorzieningen en conform de nadere detaillering van de bestemmingsomschrijving als omschreven in 3.1.2.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder 3.1.2, van de planregels, voor zover van belang, is in het onderstaande de nadere detaillering opgenomen als bedoeld in 3.1.1:

c Natuurbegraafplaats

Uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bos-natuurbegraafplaats" is een natuurbegraafplaats toegestaan.

d Strooiveld

Uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bos-natuurbegraafplaats" zijn strooivelden toegestaan.

Ingevolge artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, van de planregels zijn binnen de bestemming "Bos" uitsluitend toegestaan gebouwen die ten dienste staan van de functie natuurbegraafplaats en bouwwerken geen gebouwen zijnde die ten dienste staan van deze bestemming.

2.3.4. De Afdeling overweegt dat de wijziging betrekking heeft op vrijwel het gehele plangebied en een oppervlakte heeft van ongeveer vier hectare. Voorts beperkt noch de begripsbepaling van de natuurbegraafplaats in artikel 1, lid 1.25, van de planregels, noch enige andere bepaling in de planregels, de mogelijkheden van de begraafplaats tot slechts een extensieve begraafplaats, mede gelet op de omstandigheid dat de begripsomschrijving geen objectieve criteria bevat die toegepast kunnen worden bij de beantwoording van de vraag of sprake is van afbreuk aan cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke waarden. Verder strekt de mogelijkheid die artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, van de planregels voor bebouwing geeft zich uit over de gehele bestemming "Bos" en niet slechts ter plaatse van de functieaanduiding "sbo-nbp", zodat bebouwing mogelijk is tot op de perceelsgrens van de woningen aan de Cenakelweg. De Afdeling ziet derhalve aanleiding voor het oordeel dat de afwijking van het ontwerp naar aard en omvang zodanig groot is dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld. Het plan is derhalve in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 3.8, eerste lid, van de Wro.

2.4. Voorts betogen [appellanten] dat het bosperceel ongeschikt is als natuurbegraafplaats. Hiertoe voeren zij aan dat met name asverstrooiingen bodem- en watervervuiling tot gevolg zullen hebben. Vervuild water zal ten gevolge van de helling van het terrein naar hun tuin vloeien en schade toebrengen aan hun gezondheid.

2.4.1. De raad stelt dat het gebied geschikt is voor een begraafplaats. Wegens de diepe grondwaterstand doen zich geen problemen voor bij het ontbindingsproces van de stoffelijke resten. De raad heeft ter zitting toegelicht dat ten aanzien van de geschiktheid geen afzonderlijk onderzoek is verricht, maar dat de conclusie over de geschiktheid van het terrein is gebaseerd op bij de gemeente beschikbare kennis. Voorts heeft de raad gesteld dat eventueel bestaande risico's op vervuiling door de verstrooiing van as worden voorkomen door voorwaarden te stellen bij de benodigde vergunning.

2.4.2. Op grond van hetgeen [appellanten] naar voren hebben gebracht acht de Afdeling het niet onaannemelijk dat het risico bestaat dat door regenval as kan uitspoelen en naar hun tuin kan vloeien. Hierbij neemt zij in aanmerking dat het Kerkebos op een helling is gelegen die ten dele afloopt in de richting van het perceel van [appellanten]. Gelet hierop had het op de weg van de raad gelegen om nader onderzoek te verrichten naar de geschiktheid van het gebied als begraafplaats en plaats voor asverstrooiingen, naar de mogelijke gezondheids- en milieurisico's daarvan en naar eventuele maatregelen die getroffen dienen te worden om de gevolgen ter plaatse en in de omgeving te voorkomen, dan wel te beperken. De raad heeft evenwel nagelaten zodanig onderzoek te doen. De Afdeling ziet derhalve aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. De raad heeft aldus gehandeld in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

2.5. [appellanten] stellen verder dat de natuurbegraafplaats niet voldoet aan het gemeentelijk beleidsplan ten aanzien van bijzondere begraafplaatsen van 28 september 2006 (hierna: het beleidsplan). De aan te houden afstand van 5 meter tussen de graven en aanwezige nutsleidingen in het gebied is minder dan de in het beleidsplan aangehouden 20 meter en levert volgens hen gevaar voor de veiligheid op. De situering van de begraafplaats is tevens in strijd met het beleid om geen locatie voor een begraafplaats binnen de bebouwde kom toe te staan, aldus [appellanten]. Ten slotte wordt volgens hen niet voldaan aan het vereiste om een afstand tot woningen van minimaal 30 meter te hanteren.

2.5.1. De raad heeft toegelicht dat de door [appellanten] genoemde afstand van 5 meter tussen de graven en aanwezige nutsleidingen is vermeld in het Aanwijzingsbesluit tot bijzondere begraafplaats, dat overigens volgens de raad in deze procedure niet aan de orde is. De raad stelt dat alleen aan de randen van het plangebied enkele nutsleidingen aanwezig zijn. Uit het oogpunt van een financieel verantwoorde bedrijfsvoering, bescherming van de grafcrust en veiligheid is een afstand van 5 meter tussen graven en leidingen voldoende, aldus de raad.

Over de situering van de begraafplaats binnen de bebouwde kom stelt de raad zich op het

standpunt dat het Kerkebos buiten de bebouwde kom in de zin van de bouwverordening is gelegen.

Ten aanzien van de afstand tussen de begraafplaats en de woning van [appellanten], stelt de raad dat de aangehouden afstanden voldoende zijn om de rust en privacy over en weer te waarborgen.

2.5.2. Het beleidsplan bevat, voor zover thans van belang, de volgende regels voor een begraafplaats. In het perceel mogen geen kabels, leidingen of andere nutsvoorzieningen voorkomen in een straal van 20 meter rondom de gewenste begraafplaats. De afstand tot de openbare weg, erfgrans met derden, woning, gebouw met woonbestemming of een als woonruimte in gebruik zijnde gebouw bedraagt minimaal 30 meter. De locatie mag niet binnen de bebouwde kom als bedoeld in artikel 20 van de Wegenverkeerswet gelegen zijn.

2.5.3. Ten aanzien van het beroep dat [appellanten] doen op het beleidsplan, overweegt de Afdeling dat dit beleid van toepassing is op kleine particuliere bijzondere begraafplaatsen zonder bedrijfsmatige exploitatie. Nu de beoogde begraafplaats een uitbreiding is van een bestaande begraafplaats met een bedrijfsmatig karakter, is dit beleid als zodanig niet rechtstreeks van toepassing op de beoogde begraafplaats. Ter zitting heeft de raad echter toegelicht dat hij voor de natuurbegraafplaats niettemin de criteria van het beleidsplan heeft gehanteerd.

2.5.4. Niet in geschil is dat de regeling in het plan afwijkt van de in het beleidsplan genoemde criteria. Uit hetgeen de raad heeft aangevoerd voor de afwijking van het door hem omarmde beleid volgt slechts dat het beleid volgens de raad niet strikt behoefde te worden toegepast doch het aangevoerde bevat geen motivering waarom sprake is van bijzondere omstandigheden waarom de gekozen afstanden, anders dan bij particuliere begraafplaatsen in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening kunnen worden geacht. De Afdeling ziet derhalve aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre niet berust op een deugdelijke motivering. De raad heeft aldus gehandeld in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

2.6. Op grond van hetgeen is overwogen in 2.3.4, 2.4.2 en 2.5.4 is het beroep van [appellanten] gegrond. Het bestreden besluit voor zover het de vestiging van een natuurbegraafplaats mogelijk maakt, dient te worden vernietigd. Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking meer. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien in verband met een aanpassing van artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.2, van de planregels die samenhangt met de vernietiging van de functieaanduiding "sbo-nbp". Gebleken is dat derden hierdoor niet in hun belangen worden geschaad.

2.7. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Groesbeek van 28 april 2011, kenmerk VR/RO/RVS/20110015, voor zover het ziet op:

a. de functieaanduiding "specifieke vorm van bos - natuurbegraafplaats" (sbo-nbp) binnen het plandeel met de bestemming "Bos";

b. artikel 1, lid 1.25 van de planregels;

c. artikel 3, lid 3.1, onder 3.1.2, sub c en d van de planregels;

d. artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, van de planregels;

e. artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.2, van de planregels, wat betreft de volzin 'In afwijking van het bepaalde in 3.2.1 is ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - gemeentelijk monument" een gebouw toegestaan dat strekt tot herstel of verbeelding van het gemeentelijke monument.';

III. bepaalt dat in artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.2, de vernietigde volzin wordt vervangen door de volzin: 'Ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - gemeentelijk monument" is een gebouw toegestaan dat strekt tot herstel of verbeelding van het gemeentelijke monument.';

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Groesbeek tot vergoeding van bij [appellanten] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 796,65 (zegge: zevenhonderdzesennegentig euro en vijfenzeventig cent), waarvan € 437,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Groesbeek aan [appellanten] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 152,00 (zegge: honderdtweënvijftig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. M.W.L. Simons-Vinckx, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van staat.

w.g. Simons-Vinckx w.g. Kuipers
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 1 februari 2012

271-723.
