

## Uitspraak 201901888/2/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:3007
Datum uitspraak	29 december 2021
Inhoudsindicatie	<p>Bij tussenuitspraak van 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:664 (hierna: de tussenuitspraak), heeft de Afdeling de raad van de gemeente Enschede binnen 26 weken na de verzending van deze tussenuitspraak de daar omschreven gebreken in het besluit van de raad van de gemeente Enschede van 17 december 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Noordwest - Christinalust" te herstellen. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak, onder 5.4.2, overwogen dat de raad zich door het ontbreken van een daartoe strekkende deugdelijke motivering niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de door het plan mogelijk gemaakte padenstructuur en ophoging niet zullen leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden, of van de samenhang tussen die gebieden, als bedoeld in artikel 2.7.3, vierde lid, van de Omgevingsverordening Overijssel 2017 van 26 september 2018.</p>

Volledige tekst

201901888/2/R3.

Datum uitspraak: 29 december 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Stichting Natuurbegraafplaats-waaromniet.nl, gevestigd te Arnhem (hierna: de Stichting),
2. Vereniging Behoud Twekkelo, gevestigd te Enschede (hierna: de Vereniging),
3. Landgoed Het Stroot B.V., gevestigd te Enschede,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Enschede,

verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 31 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:664](#) (hierna: de tussenuitspraak), heeft de Afdeling de raad opgedragen binnen 26 weken na de verzending van deze tussenuitspraak de daar omschreven gebreken in het besluit van de raad van de gemeente Enschede van 17 december 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Noordwest - Christinalust" te herstellen. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 21 juni 2021 (hierna: het herstelbesluit) heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Noordwest - Christinalust" opnieuw en gewijzigd vastgesteld.

De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. hebben, daartoe in de gelegenheid gesteld, zienswijzen naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de raad in de gelegenheid gesteld schriftelijk te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen. De raad heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt en nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. vervolgens in de gelegenheid gesteld schriftelijk hierop te reageren. Landgoed Het Stroot B.V. heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt en nadere stukken ingediend.

NBN Ontwikkeling B.V. en [partij] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft.

Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Tussenuitspraak

1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak, onder 5.4.2, overwogen dat de raad zich door het ontbreken van een daartoe strekkende deugdelijke motivering niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de door het plan mogelijk gemaakte padenstructuur en ophoging niet zullen leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden, of van de samenhang tussen die gebieden, als bedoeld in artikel 2.7.3, vierde lid, van de Omgevingsverordening Overijssel 2017 van 26 september 2018 (hierna: de Omgevingsverordening).

In de tussenuitspraak, onder 6.3, heeft de Afdeling daarnaast overwogen dat de raad in dit geval de maatwerk oplossing van de Weegschaal Buitenkans heeft toegepast, als bedoeld in

de inleiding en paragraaf 3.2 van de Gids Buitenkans 2014. In dat geval dient te worden gemotiveerd dat wordt voldaan aan de algemene uitgangspunten van de Weegschaal Buitenkans, als bedoeld in paragraaf 3 van de Gids Buitenkans 2014. De raad heeft evenwel niet inzichtelijk gemaakt waarom de toevoeging van het aan de orde zijnde ceremoniegebouw en de aan de orde zijnde parkeerplaatsen in evenwicht zijn met het publieke belang dat bestaat uit investeringen in de ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast heeft de Afdeling ten aanzien van het ceremoniegebouw overwogen dat uit paragraaf 2.3.4 van de plantoelichting volgt dat in het kader van de rood voor rood-regeling de slooprechten van een voormalig kassencomplex van 5.600 m<sup>2</sup> zijn aangekocht en dat in ruil daarvoor een ceremoniegebouw met een bouwhoogte van maximaal 8 m, een oppervlakte van maximaal 550 m<sup>2</sup> en dus een inhoud van maximaal (8 m \* 550 m<sup>2</sup> =) 4.400 m<sup>3</sup> mag worden teruggebouwd. Omdat ingevolge de rood voor rood-regeling één gebouw met een inhoud van 750 m<sup>3</sup> mag worden teruggebouwd, heeft de Afdeling geoordeeld dat de mogelijkheid om een ceremoniegebouw van maximaal 4.400 m<sup>3</sup> te realiseren niet spoort met dit uitgangspunt uit de rood voor rood-regeling.

De Afdeling heeft in de tussenuitspraak, onder 8.1, overwogen dat in de planregels op een passende wijze had moeten worden geborgd dat het ceremoniegebouw zal worden afgebroken uiterlijk één jaar na het plaatsvinden van de laatste natuurbegravenis. Dat is ten onrechte niet gebeurd.

In de tussenuitspraak, onder 11.2, heeft de Afdeling overwogen dat de raad zich ter zitting op het standpunt heeft gesteld dat het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig is dat in de planregels een voorwaardelijke verplichting ten aanzien van de paragrafen 2.1.1, 2.1.2 en 2.2 van het werkprotocol "Natuurbeheer en natuurbegraven op Natuurbegraafplaats Landgoed Christinalust" van 24 november 2017 (hierna: het Werkprotocol Begraven) wordt neergelegd. Omdat de raad zich nu op een ander standpunt stelt dan bij de vaststelling van het plan, is het bestreden besluit op dit punt niet zorgvuldig voorbereid.

De Afdeling heeft verder in de tussenuitspraak, onder 14.2, overwogen dat in het plan onvoldoende waarborgen zijn opgenomen om te verzekeren dat bij het onderhoud, het beheer en de ontwikkeling van het natuurgebied en de natuurbegraafplaats geen afbreuk zal worden gedaan aan de doelstelling van de raad om de in het plangebied op de gronden met de bestemming "Natuur" aanwezige waardevolle en markante bomen te behouden.

Tot slot heeft de Afdeling in de tussenuitspraak, onder 14.3, overwogen dat de raad zich ter zitting op het standpunt heeft gesteld dat het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig is dat in de planregels een voorwaardelijke verplichting ten aanzien van het graven van natuurgraven wordt neergelegd. Omdat de raad zich nu op een ander standpunt stelt dan bij de vaststelling van het plan, is het bestreden besluit, voor zover het betreft artikel 4.5.1, onder d, van de planregels, niet zorgvuldig voorbereid.

2. Gelet op wat in de tussenuitspraak is overwogen, zijn de beroepen van de Stichting, de Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. tegen het besluit van 17 december 2018 gegrond. Dit besluit dient wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te worden vernietigd.

Opdrachten in de tussenuitspraak

3. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad het opgedragen de gebreken in het besluit van 17 december 2018 te herstellen. De raad dient hiertoe:

- toereikend te motiveren waarom de door het plan mogelijk gemaakte padenstructuur en ophoging niet zullen leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden, of van de samenhang tussen die gebieden, als bedoeld in artikel 2.7.3, vierde lid, van de Omgevingsverordening, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen;
- toereikend te motiveren waarom aan het uitgangspunt uit paragraaf 3 van de Gids Buitenkans 2014 is voldaan dat de toevoeging van het aan de orde zijnde ceremoniegebouw en de aan de orde zijnde parkeerplaatsen in evenwicht zijn met het publieke belang dat bestaat uit investeringen in de ruimtelijke kwaliteit, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen;
- in de planregels te borgen dat het ceremoniegebouw zal worden afgebroken uiterlijk één jaar na het plaatsvinden van de laatste natuurbegrafenis;
- een voorwaardelijke verplichting in de planregels op te nemen waarmee wordt geregeld dat tot een strijdig gebruik van de gronden met de bestemming "Natuur" wordt gerekend het graven van natuurgraven en het houden van een begraafceremonie anders dan conform hetgeen is aangegeven in de paragrafen 2.1.1, 2.1.2 en 2.2 van het Werkprotocol Begraven;
- in het plan te borgen dat bij het onderhoud, het beheer en de ontwikkeling van het natuurgebied en de natuurbegraafplaats geen afbreuk zal worden gedaan aan de doelstelling om de waardevolle en markante bomen te behouden;
- een voorwaardelijke verplichting in artikel 4.5.1, onder d, van de planregels op te nemen ten aanzien van het graven van natuurgraven.

#### Herstelbesluit

4. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad met het herstelbesluit het bestemmingsplan "Buitengebied Noordwest-Christinalust" opnieuw en gewijzigd vastgesteld door de artikelen 3.2.2, 3.4.1, 4.4.1, 4.4.5 en 4.5.1 van de planregels en de plantoelichting te wijzigen. Ook heeft de raad het document "Natuurbegraafplaats Landgoed Christinalust Inrichtings- en beheerplan", dat als bijlage 1 bij de planregels is gevoegd, gewijzigd. De raad heeft verder het Werkprotocol Begraven als bijlage 4 bij de planregels gevoegd. De raad heeft daarnaast de documenten "Aanvullende notitie effectbeoordeling Natuurbegraafplaats Christinalust" (hierna: de effectbeoordeling) en "Aanvullende notitie saldobenadering Natuurbegraafplaats Christinalust" (hierna: de aanvullende saldobenadering) als bijlagen bij de plantoelichting gevoegd.

#### Het beroep van rechtswege

5. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt:

"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."

6. Het herstelbesluit is een besluit ter vervanging van het besluit van 17 december 2018 en is ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb onderdeel van dit geding.

7. De Stichting heeft naar aanleiding van het herstelbesluit geen zienswijze naar voren gebracht. De Afdeling leidt hieruit af dat de Stichting geen bezwaren heeft tegen het herstelbesluit. Het van rechtswege ontstane beroep van de Stichting tegen dat besluit is

daarom ongegrond.

8. De beroepen van de Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. zijn van rechtswege gericht tegen het herstelbesluit. Wat zij als zienswijzen naar voren hebben gebracht, zal de Afdeling aanmerken als de gronden van het beroep van rechtswege tegen het herstelbesluit.

9. De Afdeling zal hierna aan de hand van de naar voren gebrachte zienswijzen beoordelen of de raad met het herstelbesluit heeft voldaan aan de opdrachten in de tussenuitspraak. Ook zal de Afdeling ingaan op de beroepsgronden die onder 23 van de tussenuitspraak zijn samengevat waarover nog definitief moet worden geoordeeld.

10. De relevante wettelijke bepalingen en planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Provinciale Omgevingsverordening

Artikel 2.7.3 van de Omgevingsverordening

11. Naar aanleiding van de opdracht in de tussenuitspraak heeft de raad in de effectbeoordeling en de aanvullende saldobenadering beschreven waarom de door het plan mogelijk gemaakte padenstructuur en ophoging niet leiden tot een significante aantasting van het Natuur Netwerk Nederland (hierna: het NNN), als bedoeld in artikel 2.7.3, vierde lid, van de Omgevingsverordening. De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. zijn het hier wat betreft de met het plan mogelijk gemaakte padenstructuur niet mee eens en zij hebben hierover in hun zienswijzen gronden aangevoerd. De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. zijn in hun zienswijzen niet ingegaan op de met het plan mogelijk gemaakte ophoging. De Afdeling leidt hieruit af dat zij op dit punt kunnen instemmen met het herstelbesluit.

12. De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. betogen dat de raad het herstelbesluit niet mede heeft mogen baseren op de effectbeoordeling, omdat dit document een onjuiste en eenzijdige voorstelling van zaken geeft. Zij betogen daartoe dat ten onrechte op pagina 2 van de effectbeoordeling is gesteld dat het plangebied geen specifieke functie binnen het NNN vervult, omdat het plangebied een verbindingszone tussen grotere natuurgebieden vormt. Op pagina's 2 en 9 van de effectbeoordeling wordt daarnaast ervan uitgegaan dat het huidige productiebos beperkte natuurwaarden heeft, terwijl het productiebos bestaat uit verschillende type bomen, zoals de fijnspar en Douglas, die dekking bieden aan de in het gebied voorkomende soorten, aldus de Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V.

12.1. Op pagina 2 van de effectbeoordeling is de huidige situatie van het plangebied beschreven. Vermeld is dat het plangebied deel uitmaakt van een groter gebied dat is aangewezen als NNN. Binnen het plangebied ontbreken volgens de effectbeoordeling de meer bijzondere en waardevolle streekeigen flora- en bosvegetaties. De bosvegetaties betreffen vooral uit naaldhout bestaand productiebos met een beperkte natuurwaarde. Wat betreft de bosvegetaties in het plangebied, vervult het plangebied binnen het netwerk van het NNN geen specifieke functie volgens de effectbeoordeling. De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. hebben de juistheid hiervan niet gemotiveerd betwist. De betogen leiden dan ook niet tot het oordeel dat de raad het herstelbesluit niet mede op de effectbeoordeling heeft mogen baseren.

De betogen slagen niet.

13. De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. voeren aan dat de raad zich op grond van de effectbeoordeling niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het gebruik van de

padenstructuur de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied niet significant aantast. Zij betogen daartoe dat in de effectbeoordeling niet is bekeken wat de gevolgen van het gebruik van padenstructuur zijn. Volgens de Vereniging en Landgoed Het Stroet B.V. is niet onderkend dat de padenstructuur niet alleen zal worden gebruikt door nabestaanden die een ceremonie bijwonen maar ook door nabestaanden die een natuurgraf bezoeken, medewerkers die het gebied beheren, mensen die een grafplek uitzoeken of informatie daarover inwinnen en recreanten. Niet is uit te sluiten dat zij de padenstructuur zullen verlaten, wat zal leiden tot onrust in het gebied. Ook is niet ingegaan op de gevolgen van de omzetting van het huidige pad naar een padenstructuur. Landgoed Het Stroet B.V. wijst erop dat in de effectbeoordeling weliswaar een passage uit het door Alterra opgestelde rapport "Terug naar de natuur" uit 2019 (hierna: het Alterra-rapport) wordt geparafraseerd, maar dat deze passage niet ziet op de verstoring van de fauna maar op de verstoring van de bodem door natuurgraven.

De Vereniging en Landgoed Het Stroet B.V. betogen daarnaast dat in de effectbeoordeling ten onrechte wordt gesuggereerd dat het plangebied overbodig zou zijn voor het in stand houden van een gezonde populatie reeën. Het plangebied is immers aangewezen als NNN dat beoogt een verbindingsfunctie te creëren. Volgens hen kan het extensieve medegebruik van de gronden met de bestemming "Natuur" ook schadelijk zijn voor de in het gebied voorkomende fauna. Negatieve effecten op deze soorten kunnen alleen worden voorkomen als een deel van het plangebied wordt gereserveerd als rust- en migratiezone voor fauna.

De Vereniging en Landgoed Het Stroet B.V. betogen tot slot dat ten onrechte natuurbegraafplaats Heidepol te Arnhem in de effectbeoordeling als voorbeeld is gebruikt, nu deze begraafplaats in een andere omgeving is gelegen en uitmaakt van een groter en minder kwetsbaar ecosysteem.

13.1. In de effectbeoordeling zijn de gevolgen van de met het plan mogelijk gemaakte padenstructuur beschreven. Wat betreft de mogelijke verstoring van de fauna in de gebruiksfase, is op pagina's 10 en 11 van de effectbeoordeling vermeld wat de verschillen tussen intensieve en extensieve recreatie zijn en dat het gebruik van de natuurbegraafplaats vergelijkbaar is met een vorm van extensieve recreatie. Daarvoor wordt van belang geacht dat gemiddeld minder dan 100 personen bij een begrafenis in het gebied aanwezig zullen zijn en dat een aantal losse personen verspreid over de dag het gebied zullen bezoeken. In de effectbeoordeling is verder vermeld dat de mogelijke verstoring bij het gebruik als natuurbegraafplaats maximaal vergelijkbaar is met de mogelijke verstoring door extensief recreatief medegebruik, waarvan ten aanzien van delen van het plangebied in de huidige situatie al sprake is. Deze vorm van extensief recreatief gebruik is ook in andere voor recreatie opengestelde NNN-gebieden in Nederland niet ongebruikelijk.

In de effectbeoordeling staat daarnaast dat de meeste van de voor de natuurkwaliteit belangrijke faunasoorten (das, ree, vleermuizen, andere marterachtigen en egel) vooral in de schemering en in de nacht actief zijn. Overdag verblijven deze soorten in hun verblijfplaatsen onder de grond, onder houtstapels of in boomholten. Het gebied is alleen tussen zonsopkomst en zonsondergang toegankelijk via de paden. Gelet hierop is overdag bij het extensief recreatief gebruik van de paden geen verstoring van verblijfplaatsen van soorten als marters, das, vleermuizen en egel te voorzien. Enkel bij ceremonies kan van het pad worden afgeweken, maar dat zal zeer lokaal en hooguit eenmaal per dag plaatsvinden. Een mogelijk versturende invloed hiervan is niet te verwachten, omdat bij de grafkeuze rekening zal worden gehouden met mogelijke verblijfplaatsen van fauna. Hoewel niet is uit te sluiten dat reeën opgeschrikt kunnen worden indien zij nabij een pad een rustplek hebben gekozen,

wordt in de effectbeoordeling erop gewezen dat het leefgebied van reeën zich niet enkel tot het plangebied beperkt maar tot het gehele tussengebied tussen Hengelo en Enschede. Bovendien heeft de ree niet één vaste rustplek.

De conclusie op pagina 12 van de effectbeoordeling luidt als volgt:

"Op basis van het extensieve karakter van het medegebruik enkel tussen zonsopkomst en - ondergang, het voor al nachttactief zijn van soorten, ervaring op de reeds langer in gebruik zijnde Natuurbegraafplaats Heidepol en het ruim aanwezig zijn van alternatief leefgebied in de directe omgeving kan worden geconcludeerd dat de Natuurbegraafplaats Christinalust in de gebruiksfase met gebruik van de paden geen wezenlijke negatieve invloed heeft op de aanwezigheid van fauna in het NNN en neemt de verstoring van periodieke houtkap weg. Daarmee kan worden gesteld dat de nieuwe uitgebreidere padenstructuur geen negatieve invloed op de kwaliteit van het NNN heeft."

13.2. Gelet op wat hiervoor onder 13.1 is vermeld, stelt de Afdeling vast dat in de effectbeoordeling de gevolgen van het gebruik van de door het plan mogelijk gemaakte padenstructuur van 2,4 km zijn bekeken. Daarbij is rekening gehouden met de verwachte bezoekers, waaronder nabestaanden die een ceremonie zullen bijwonen en de losse bezoekers van het gebied. Anders dan de Vereniging en Landgoed Het Stroet B.V. betogen, hoeft niet te worden ingegaan op de omzetting van het huidige pad naar een padenstructuur, nu bij de toets aan artikel 2.7.3, vierde lid, van de Omgevingsverordening centraal staat wat de effecten van de nieuwe bestemming op het NNN zullen zijn.

Weliswaar is in de effectbeoordeling een passage uit het Alterra-rapport dat ziet op de effecten van het aanleggen van natuurgraven op de natuur geparafraseerd, maar dit betekent niet dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de door het plan mogelijk gemaakte padenstructuur niet zal leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden, of van de samenhang tussen die gebieden, als bedoeld in artikel 2.7.3, vierde lid, van de Omgevingsverordening. Daarbij betreft de Afdeling dat de raad, gelet op de omstandigheid dat het plangebied alleen tussen zonsopkomst- en zonsondergang toegankelijk is en de in het gebied aanwezige soorten vooral in de nacht actief zijn, ervan uit heeft kunnen gaan dat de aanleg van de padenstructuur geen negatieve invloed op de in het gebied aanwezige soorten zal hebben. Hoewel reeën kunnen worden opgeschrikt als zij nabij een pad een rustplek hebben gekozen, kan uit de effectbeoordeling worden afgeleid dat het tussengebied tussen Hengelo en Enschede van ongeveer 400 ha, dat eveneens is aangewezen als NNN-gebied, ook geschikt is voor de ree. Met de passage uit de effectbeoordeling dat de gronden van het plangebied niet nodig zouden zijn voor de instandhouding van een gezonde populatie reeën, is - anders dan de Vereniging en Landgoed Het Stroet B.V. betogen - beoogd te illustreren dat de instandhouding van de reeënpopulatie in zoverre niet afhangt van de gronden van het plangebied. De raad heeft verder in zijn nadere stukken vermeld dat niet het hele gebied ontsloten zal worden door paden en dat de initiatiefnemers de tussen het plangebied liggende percelen hebben aangekocht. Verder heeft de raad in aanmerking genomen dat de aanleg van de padenstructuur geen negatieve invloed op de huidige floristische en vegetatiekundige waarde van het plangebied heeft. Over de stelling dat extensief recreatief medegebruik ook schadelijk kan zijn voor de in het plangebied voorkomende soorten, wat daarvan ook zij, overweegt de Afdeling dat met de kwalificatie als extensief recreatief medegebruik in de effectbeoordeling enkel is beoogd om aan te geven hoe het gebruik van het plangebied als natuurbegraafplaats op zichzelf kan worden gekarakteriseerd. De omstandigheid dat de raad ter illustratie naar natuurbegraafplaats Heidepol te Arnhem heeft verwezen, maakt het voorgaande ook niet

anders.

Voor zover de Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. vrezen dat de bezoekers van het plangebied de padenstructuur zullen verlaten, heeft de raad in zijn nadere stukken toegelicht dat het begraven en het uitzoeken van een grafplek plaatsvindt onder begeleiding van een medewerker. Daarover staat in de effectbeoordeling dat rekening zal worden gehouden met de mogelijke verblijfplaatsen van de soorten in het gebied. Nabestaanden die het gebied bezoeken, mogen zich niet buiten de paden begeven om een graf te onderhouden. De raad heeft verder medegedeeld dat op de natuurbegraafplaats dezelfde gedragsregels zullen gelden als in andere natuurgebieden in Nederland het geval is. Daarbij komt dat een bezoek aan een natuurbegraafplaats naar zijn aard zeer ingetogen zal zijn en door middel van informatieborden zullen bezoekers erop worden gewezen dat een natuurbegraafplaats wordt betreden, zo stelt de raad.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in wat de Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. hebben betoogd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de door het plan mogelijk gemaakte padenstructuur niet zal leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden, of van de samenhang tussen die gebieden, als bedoeld in artikel 2.7.3, vierde lid, van de Omgevingsverordening.

De betogen slagen niet.

Afwijken van het beschermingsregime van artikel 2.7.3 van de Omgevingsverordening

14. Uit de tussenuitspraak onder 5.4.1 en uit het voorgaande volgt dat de raad zich ten aanzien van de natuurontwikkeling, het graven en dichten van natuurgraven, de ophoging en de aanleg van de padenstructuur op het standpunt heeft gesteld dat deze activiteiten niet leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden, of van de samenhang tussen die gebieden, als bedoeld in artikel 2.7.3, vierde lid, van de Omgevingsverordening. Ten aanzien van de met het plan mogelijk gemaakte ceremonieruimte en de twee halfverharde parkeerplaatsen heeft de raad gesteld dat deze activiteiten ervoor zullen zorgen dat het NNN in kwantitatieve zin achteruitgaat. Ten aanzien van deze activiteiten heeft de raad afgeweken van het beschermingsregime van artikel 2.7.3 van de Omgevingsverordening. Hiermee kunnen de Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. zich niet verenigen. Zoals in de tussenuitspraak onder 5.5 en onder 23 is overwogen, dient de Afdeling daarover nog een oordeel te geven.

14.1. De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. betogen dat de raad niet met toepassing van artikel 2.7.4, eerste en tweede lid, van de Omgevingsverordening heeft kunnen afwijken van het beschermingsregime van artikel 2.7.3 van deze verordening, omdat geen openbaar belang wordt gediend met het realiseren van een natuurbegraafplaats, er voldoende alternatieve locaties beschikbaar zijn en er geen compensatieplan is vastgesteld. Ook is geen voorwaardelijke verplichting in de planregels opgenomen, waarmee het opzetten van het compensatiefonds "Nieuwe natuur" is geborgd.

Voor zover de raad met toepassing van de Onderbouwing saldobenadering Natuurbegraafplaats Landgoed Christinalust" van juni 2017 (hierna: de saldobenadering) heeft willen afwijken van het beschermingsregime van artikel 2.7.3 van de Omgevingsverordening, stelt Landgoed Het Stroot B.V. dat deze saldobenadering niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 2.7.4, vierde lid, van de Omgevingsverordening. De negatieve effecten van het



realiseren van het ceremoniegebouw en het parkeerterrein en de daarbij behorende compenserende maatregelen zijn ten onrechte niet beschreven. Volgens Landgoed Het Stroet B.V. wordt met de omvorming van 3 ha landbouwgrond naar natuur de aantasting van het NNN niet gecompenseerd, nu het merendeel van deze gronden open zullen worden ingericht en de fauna bij een gesloten bosgebied is gebaat. De raad heeft bovendien de saldobenadering ten onrechte gelijkgesteld aan de weegschaalmethode, die op grond van de Gids Buitenkans 2014 is opgesteld.

14.2. De Afdeling stelt voorop dat in artikel 2.7.4 van de Omgevingsverordening drie mogelijkheden zijn neergelegd om bij de vaststelling van een bestemmingsplan af te wijken van het beschermingsregime van artikel 2.7.3 van deze verordening. In dit geval heeft de raad op grond van artikel 2.7.4, derde lid, van de Omgevingsverordening afgeweken van dit beschermingsregime. Op grond van artikel 2.7.4, vierde lid, van de Omgevingsverordening dient de plantoelichting in dat geval een gebiedsvisie te bevatten waarop de saldobenadering wordt toegepast en wordt het volgende in ieder geval beschreven:

- a. de omvang van het gebied waarop de gebiedsvisie betrekking heeft;
- b. de doelen van de gebiedsvisie, in het bijzonder wat betreft de verbetering van de kwaliteit en kwantiteit van het NNN waardoor een beter functionerend natuurnetwerk ontstaat;
- c. op welke wijze het verlies van ecologische waarden en kenmerken én areaal wordt gecompenseerd;
- d. en op welke wijze de uitvoering van de gebiedsvisie is verzekerd.

Anders dan de Vereniging betoogt, hoeft bij de toepassing van artikel 2.7.4, derde lid, van de Omgevingsverordening geen compensatieplan te worden opgesteld en hoeft ook niet te worden aangetoond dat er dwingende redenen van groot openbaar belang en geen reële alternatieven zijn. Dit betreffen immers voorwaarden voor het afwijken van het beschermingsregime van artikel 2.7.3 van de Omgevingsverordening op grond artikel 2.7.4, eerste en tweede lid, van deze verordening.

14.3. Ten behoeve van de toepassing van artikel 2.7.4, derde lid, van de Omgevingsverordening heeft de raad de saldobenadering opgesteld. In paragraaf 3.1 van de saldobenadering is de omvang van het gebied beschreven, als bedoeld in artikel 2.7.4, vierde lid, aanhef en onder a, van de Omgevingsverordening. De saldobenadering ziet op de gronden van het plangebied en deze gronden hebben een omvang van 28,5 ha, waarvan 25,3 ha binnen het NNN is gelegen.

Daarnaast volgt uit paragraaf 3.2 van de saldobenadering dat het doel van de realisatie van de natuurbegraafplaats is het bieden van een laatste rustplaats voor mensen in de natuur. Ook wordt beoogd om een impuls te geven aan de huidige natuur en de cultuurhistorische en recreatieve waarden van het gebied. In deze paragraaf wordt geconcludeerd dat het NNN door de realisatie van de natuurbegraafplaats en de daarmee gepaard gaande natuurontwikkeling in kwalitatieve zin wordt verbeterd. In kwantitatieve zin gaat het NNN er door de bouw van de ceremonieruimte en de aanleg van de parkeerplaatsen op achteruit.

In paragraaf 3.3 van de saldobenadering is beschreven op welke wijze het verlies van ecologische waarden en kenmerken en areaal wordt gecompenseerd, als bedoeld in artikel 2.7.4, vierde lid, aanhef en onder c, van de Omgevingsverordening. Er worden voormalige landbouwgronden met een oppervlakte van 3 ha die zijn gelegen op de noordelijke zijde van het plangebied omgevormd tot natuur. Beoogd wordt om deze voormalige landbouwgronden in te richten als droge schraallanden, droge heidevegetaties en loofbos. In dit verband blijkt

uit de kaart op pagina 15 van het inrichtings- en beheerplan dat bos wordt aangeplant, een deel van de gronden open blijft en dat sprake zal zijn van een ophoging. Uit paragraaf 5.1.3 van het inrichtings- en beheerplan blijkt dat op deze stroken grond gestart zal worden met een uitmijnbeheer, waarbij voedingsstoffen als fosfaat op versnelde wijze worden afgevoerd uit de bodem en deze verschraalt. De bestaande en nog te ontwikkelen graslanden worden ingezaaid met een kruidenrijk grasmengsel en worden beheerd door middel van een extensief maaibeheer.

Aan het gestelde in artikel 2.7.4, vierde lid, aanhef en onder d, van de Omgevingsverordening wordt volgens paragraaf 3.4 van de saldobenadering ook voldaan. Aan de voormalige landbouwgronden is in het plan de bestemming "Natuur" toegekend en in artikel 3.4.1, aanhef en onder a, van de planregels is geregeld dat het gebruik van de bouwwerken ten behoeve van de functie als bedoeld in artikel 3.1 van de planregels uitsluitend is toegestaan zolang de gronden ter plaatse van de bestemmingen "Natuur" en "Water" zijn ingericht en in stand worden gehouden overeenkomstig het inrichtings- en beheerplan.

14.4. Gelet op wat hiervoor onder 14.3 is vermeld, stelt de Afdeling vast dat in de saldobenadering de negatieve effecten van het realiseren van het ceremoniegebouw en het parkeerterrein en de daarbij behorende compenserende maatregelen zijn beschreven. De stelling dat de raad de saldobenadering heeft gelijkgesteld aan de weegschaalmethode die op grond van de Gids Buitenkans 2014 is opgesteld, volgt de Afdeling niet. De toepassing van de Weegschaal Buitenkans is in paragraaf 2.3.4 van de plantoelichting beschreven en deze toepassing kan - gelet op wat hierna onder 16.2 wordt overwogen - niet worden gelijkgesteld aan de saldobenadering.

Voor zover Landgoed Het Stroot B.V. aanvoert dat met de omvorming van 3 ha landbouwgrond naar natuur de aantasting van het NNN niet zou worden gecompenseerd nu het merendeel van de gronden open zal worden ingericht, overweegt de Afdeling dat in paragraaf 3.3 van de saldobenadering is vermeld dat de landbouwgronden zullen gaan bestaan uit een mix van verschillende gras- en struiksoorten. Aan de randen zullen door een extensief beheer mantel- en zoomvegetaties de kans krijgen om te groeien. Het beheer van de delen die ontwikkeld worden naar loofbos bestaat uit het periodiek creëren van open plekken om meer structuurvariatie en een gevarieerde leeftijdsopbouw van de bosopstand te creëren. In de saldobenadering wordt tot slot geconcludeerd dat sprake zal zijn van een groter en robuuster natuurgebied met hoge natuurwaarden waarmee wordt bijgedragen aan het vergroten en versterken van het NNN op gebiedsniveau. Landgoed Het Stroot B.V. heeft geen redenen aangevoerd waarom deze conclusie onjuist zou zijn.

14.5. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in wat de Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat is voldaan aan de vereisten van artikel 2.7.4, vierde lid, van de Omgevingsverordening. Dit betekent dat de raad op grond van artikel 2.7.4, derde lid, van de Omgevingsverordening heeft kunnen afwijken van het beschermingsregime van artikel 2.7.3 van deze verordening.

De betogen slagen niet.

Gemeentelijk beleid

15. Naar aanleiding van de opdracht in de tussenuitspraak heeft de raad in paragraaf 2.3.4 van de plantoelichting gemotiveerd waarom het plan in overeenstemming is met de Gids Buitenkans 2014. Daarnaast heeft de raad artikel 3.2.2 van de planregels aangepast door te bepalen dat de maximale inhoud van het hoofdgebouw op de gronden met de bestemming

"Maatschappelijk - Begraafplaats" niet meer mag bedragen dan 2500 m<sup>3</sup> en de goot- en bouwhoogte van dit gebouw te verlagen naar 4 onderscheidenlijk 7,5 m. Met deze aanpassingen heeft de raad beoogd te voldoen aan het uitgangspunt van de rood voor rood-regeling dat bij de afbraak van 850 m<sup>2</sup> landschapsontsierende bebouwing één bouwkvavel van 1.000 m<sup>2</sup> wordt toegekend dat mag worden bebouwd met een gebouw van 750 m<sup>3</sup>. Wat betreft de toepassing van de weegschaal van de Gids Buitenkans 2014 zijn de Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. het niet met het herstelbesluit eens. De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. zijn in hun zienswijzen niet ingegaan op de aanpassing van artikel 3.2.2 van de planregels in verband met het hiervoor beschreven uitgangspunt uit de rood voor rood-regeling. De Afdeling leidt hieruit af dat zij op dit punt kunnen instemmen met het herstelbesluit.

16. De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. betogen dat het plan niet in overeenstemming is met het gemeentelijk beleid, zoals dat is verwoord in de Gids Buitenkans 2014.

Daartoe voeren zij aan dat de rood voor rood-regeling ten onrechte is toegepast, omdat uit de Gids Buitenkans 2014 volgt dat deze regeling niet geldt voor nieuwe ontwikkelingen bij bestaande landgoederen groter dan 10 ha gelegen binnen het NNN. Volgens Landgoed Het Stroot B.V. kan deze regeling niet worden toegepast bij de sloop van een kassencomplex, omdat de sloop van zo'n complex minder kosten vergt dan de sloop van andere landschapsontsierende bebouwing. Ook is niet aan de voorwaarde voldaan dat een nieuwe bouwkvavel dient te liggen op het boerenerf zelf, aansluitend op bestaande dorpskernen of lintbebouwing of in stedelijk gebied.

Landgoed Het Stroot B.V. betoogt dat wat betreft de toepassing van de maatwerk oplossing van de Weegschaal Buitenkans niet genoeg investeringen ten behoeve van het publieke belang worden gedaan. Volgens Landgoed Het Stroot B.V. is het onzeker of met het herstel van de dekzandrug de ecologische kwaliteiten worden verbeterd. Ook is het de vraag of genoeg productiebos zal worden omgevormd om voor een vergroting van de biodiversiteit te zorgen. Het publieke belang wordt volgens Landgoed Het Stroot B.V. niet gediend met het recreatief medegebruik, de openstelling en het duurzame beheer van het landgoed, nu dit al plaatsvindt. Bovendien is niet onderbouwd dat er problemen zijn met de instandhouding van het landgoed Christinalust. Voor zover wordt geïnvesteerd in cultuurhistorische aspecten en in de werkgelegenheid, stelt Landgoed Het Stroot B.V. dat dit van gering belang is, nu de natuurbegraafplaats niet veel werkgelegenheid zal opleveren. Er bestaat ook geen maatschappelijke behoefte aan een natuurbegraafplaats, aangezien er al voldoende begraafplaatsen in Enschede zijn. Deze omstandigheid had bovendien moeten worden meegenomen aan de kant van het privébelang van de initiatiefnemers vanwege de hoge opbrengsten van een natuurbegraafplaats.

Voor zover de raad stelt dat de met het plan voorziene toevoeging van 3 ha natuur opweegt tegen het oppervlaktebeslag van de nieuwe bebouwing en de parkeerplaatsen, wijst de Vereniging erop dat de raad zich hiermee niet op het standpunt heeft gesteld dat deze omstandigheden nopen tot een afwijking van het gemeentelijk beleid.

16.1. De werking van de Gids Buitenkans 2014 is al onder 6.1 van de tussenuitspraak beschreven. Hieruit volgt - in het kort - dat ontwikkelingen in het buitengebied mogelijk zijn als deze ontwikkelingen leiden tot een versterking van de ruimtelijke kwaliteit en een bijdrage leveren aan het publieke en maatschappelijke belang. Hierbij staat de zogenoemde Weegschaal Buitenkans centraal en dat houdt in dat sprake moet zijn van een evenwicht tussen het privébelang van individuele bewoners en gebruikers van het buitengebied en het

publieke belang.

16.2. De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. voeren weliswaar aan dat de rood voor rood-regeling ten onrechte en onjuist is toegepast, maar de Afdeling overweegt dat op deze betogen onder 6.2 van de tussenuitspraak is gereageerd. In dit geval is de maatwerk oplossing van de Weegschaal Buitenkans toegepast en niet een uitwerking van de Weegschaal Buitenkans in bijlage 1 bij deze gids, zoals de rood voor rood-regeling of de regelingen voor landgoederen. De Afdeling overweegt dat zij behalve in uitzonderlijke gevallen niet kan terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Een uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat de Afdeling uitgaat van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel.

16.3. In paragraaf 2.3.4 van de plandoelichting is beschreven hoe de weegschaal van de Gids Buitenkans 2014 in dit geval is toegepast. Het privébelang van de initiatiefnemers leidt tot twee negatieve effecten, namelijk (1) een ceremoniegebouw op de gronden met de bestemming "Maatschappelijk - Begraafplaats" met een maximale inhoud van 2.500 m<sup>3</sup> ingevolge artikel 3.2.2, aanhef en onder e, van de planregels en (2) minimaal 60 parkeerplaatsen op de gronden met de bestemming "Natuur" en de functieaanduiding "parkeerterrein" ingevolge artikel 4.4.2 van de planregels. Hieraan wordt tegengewicht geboden door het omvormen van 3 ha landbouwgrond naar natuur, waarmee het NNN zal worden vergroot en de samenhang tussen de NNN-gebieden in de omgeving zal worden verbeterd. Ook zijn de slooprechten van een voormalig kassencomplex van 5.600 m<sup>2</sup> op het perceel aan de Veldbeekweg 85 te Enschede aangekocht. In ruil voor de sloop daarvan kan het ceremoniegebouw worden gerealiseerd. In dat verband is gebruik gemaakt van het uitgangspunt uit de rood voor rood-regeling dat bij de afbraak van 850 m<sup>2</sup> landschapsontsierende bebouwing één bouwkaavel van 1.000 m<sup>2</sup> wordt toegekend dat mag worden bebouwd met een gebouw van 750 m<sup>3</sup>.

Het publieke belang wordt verder gediend met de ecologische en landschappelijke kwaliteitsverbetering die het plan met zich brengt, zoals het herstel van de dekzandrug, de hermeandering van de Twekkelerbeek en het omvormen van het huidige productiebos. In paragraaf 2.3.4 van de plandoelichting is ook vermeld dat de natuurbegraafplaats een tijdelijke onderneming van ongeveer 30 jaar is en geen nadelige sporen in het landschap zullen worden nagelaten. Het ceremoniegebouw en de parkeervoorzieningen zullen na de laatste natuurbegraving worden afgebroken, respectievelijk verwijderd op grond van de artikelen 3.4.1, aanhef en onder c, en 4.4.5, aanhef en onder d, van de planregels. Met de opbrengsten van de natuurbegraafplaats kunnen de instandhouding en het duurzame beheer van het landgoed Christinalust ook na de laatste natuurbegraving worden gewaarborgd. De aspecten van openbaarheid van het landgoed Christinalust, het recreatieve medegebruik van de natuurbegraafplaats en de investeringen in de cultuurhistorische waarden en de werkgelegenheid leveren ook een bijdrage aan het publieke belang. Tot slot wordt het publieke belang gediend door de natuurbegraafplaats, nu er een maatschappelijke behoefte aan zo'n begraafplaats bestaat.

Gelet hierop heeft de raad bij een weging van het privébelang van de initiatiefnemers - en de daarmee samenhangende aspecten - en het publieke belang - en de daarmee samenhangende effecten - de balans kunnen laten doorslaan naar het publieke belang. Het plan is daarom in overeenstemming met de Gids Buitenkans 2014.

16.4. Uit het voorgaande blijkt dat - anders dan de Vereniging betoogt - de raad met toepassing van de Weegschaal Buitenkans niet heeft willen afwijken van het gemeentelijk beleid.

16.5. In wat de Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat de toevoeging van het aan de orde zijnde ceremoniegebouw en de aan de orde zijnde parkeerplaatsen in evenwicht zijn met de investeringen ten behoeve van het publieke belang en daarom in overeenstemming met de Gids Buitenkans 2014.

Het betoog dat onzeker is of met het herstel van de dekzandrug de ecologische kwaliteiten worden verbeterd en dat het in zoverre de vraag is of genoeg productiebos zal worden omgevormd, volgt de Afdeling niet. In paragraaf 6 van het inrichtings- en beheerplan is vermeld dat de dekzandrug wordt hersteld en gronden worden opgehoogd. Volgens de aanvullende saldobenadering wordt hiermee niet alleen het natuurbegraven mogelijk gemaakt, maar worden ook mogelijkheden geboden om waardevolle natuurtypen te realiseren en het oorspronkelijke landschapsbeeld te herstellen. Over de bosvorming is in paragraaf 6 van het inrichtings- en beheerplan vermeld dat door eenmalige kap een bosvorming naar inheems loofbos (78.300 m<sup>2</sup>) en naar halfopen natuur plaatsvindt (25.500 m<sup>2</sup>). In paragraaf 8.2 van de "Natuurtoets ontwikkeling Natuurbegraafplaats Landgoed Christinalust, Enschede" van 18 december 2017 (hierna: de natuurtoets) staat hierover dat met de bosvorming een bijdrage zal worden geleverd aan het behoud van het karakter en de natuurlijke kwaliteiten van het gebied. Bovendien dienen de ophogingen en de bosvorming op grond van artikel 3.4.1, aanhef en onder a, van de planregels te worden uitgevoerd in overeenstemming met het inrichtings- en beheerplan.

Weliswaar stelt Landgoed Het Stroot B.V. dat er geen maatschappelijke behoefte aan de natuurbegraafplaats bestaat, maar in paragraaf 7.1 van de plantoelichting is beschreven dat natuurbegraven een relatief nieuw fenomeen in Nederland is en dat onderzoeken naar trends in de samenleving laten zien dat er een behoefte bestaat aan het dichterbij de natuur komen door middel van een graf op een natuurbegraafplaats. De omstandigheid dat het realiseren van een natuurbegraafplaats ook zou kunnen worden meegenomen aan de kant van het privébelang van initiatiefnemers, doet hier niet aan af, nu met een natuurbegraafplaats ook een publiek belang wordt gediend.

De stelling van Landgoed Het Stroot B.V. dat de voorzieningen ter versterking van de toegankelijkheid en het recreatief gebruik van landgoed Christinalust geen toegevoegde waarde hebben omdat het landgoed al toegankelijk en in recreatief gebruik is, volgt de Afdeling niet, nu uit paragraaf 3.2 van de plantoelichting en de effectbeoordeling blijkt dat het landgoed slechts beperkt toegankelijk is door middel van één pad en dat in de toekomstige situatie sprake zal zijn van een padenstructuur met een lengte van 2,4 km. Over het betoog dat het duurzame beheer van landgoed Christinalust al plaatsvindt, merkt de Afdeling op dat in paragraaf 3.3 van de plantoelichting is vermeld dat de initiatiefnemers willen zorgen voor een duurzaam voortbestaan van het landgoed, zodat het in goede staat en toekomstbestendig kan worden doorgegeven aan volgende generaties.

Voor zover Landgoed Het Stroot B.V. stelt dat het herstellen van de verschillende cultuurhistorische aspecten en het creëren van werkgelegenheid van gering belang zijn, worden - zoals hiervoor onder 16.2 is overwogen - ook andere investeringen ten behoeve van het publieke belang gedaan.

De betogen slagen niet.

Planregeling natuurgraven

17. Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft de raad de artikelen 4.4.1, aanhef en onder i

en j, en 4.5.1, onder d, van de planregels aangepast en het Werkprotocol Begraven als bijlage 4 bij de planregels gevoegd. De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. zijn in hun zienswijzen niet hierop ingegaan. De Afdeling leidt hieruit af dat zij op dit punt kunnen instemmen met het herstelbesluit. Zoals in de tussenuitspraak onder 11.4 en 23 is overwogen, dient de Afdeling nog een oordeel te geven over de beroepsgronden over het aantal natuurgraven en de spreiding van de graven binnen het plangebied.

17.1. Volgens de Stichting en Landgoed Het Stroot B.V. moet een grens worden gesteld aan het aantal natuurgraven dat gebruikt mag worden. Landgoed Het Stroot B.V. stelt dat in het plan weliswaar is geregeld dat 10% van de gronden met de functieaanduiding "begraafplaats" voor de natuurbegraafplaats mogen worden gebruikt, maar dat onduidelijk is hoeveel natuurgraven feitelijk zullen worden gerealiseerd nu het de vraag is hoeveel ruimte een natuurgraf precies inneemt.

De Stichting en de Vereniging betogen verder dat het plan geen waarborgen bevat voor de spreiding van het gemaximeerde aantal graven binnen het plangebied. Volgens de Vereniging is het niet uitgesloten dat het maximaal aantal begravingen per jaar wordt geconcentreerd in één bepaald deel van het plangebied, wat leidt tot verzuring van de gevoelige natuur. In dat kader wijst de Stichting erop dat in het plan moet worden vastgelegd hoeveel natuurgraven per hectare per jaar mogen worden aangelegd, zodat de gemeente voldoende handhavingsmiddelen heeft.

17.2. Uit artikel 4.4.1, aanhef en onder c, van de planregels volgt dat maximaal 10% van de gronden met de functieaanduiding "begraafplaats" voor de realisatie van natuurgraven mogen worden gebruikt. Uit artikel 4.4.4 van de planregels volgt dat ter plaatse van de functieaanduiding "begraafplaats" maximaal 350 graven per jaar mogen worden gerealiseerd. In artikel 4.4.1, aanhef en onder i, van de planregels is geregeld dat tot een strijdig gebruik van de gronden met de bestemming "Natuur" wordt gerekend het graven van natuurgraven binnen de functieaanduiding "begraafplaats" als dit plaatsvindt in afwijking van het bepaalde in paragrafen 2.1.1 en 2.1.2 van het Werkprotocol Begraven. Uit artikel 4.5.1, onder a, onderdeel 1, in samenhang gezien met het bepaalde onder d, van de planregels volgt daarnaast dat het rooien en verwijderen/afgraven van bosbodem en houtwallen, houtgewas, natuur- en landschapselementen c.q. het rooien van singels op de gronden met de bestemming "Natuur" ten behoeve van het graven van natuurgraven zonder omgevingsvergunning zijn toegestaan, indien en voor zover het graven geschiedt in overeenstemming met het bepaalde in paragrafen 2.1.1 en 2.1.2 van het Werkprotocol Begraven en het graven plaatsvindt op gronden gelegen binnen de functieaanduiding "begraafplaats". In paragrafen 2.1.1 en 2.1.2 van het Werkprotocol Begraven is gewaarborgd dat bij het selecteren van een locatie voor een natuurgraf en het delven daarvan een werkwijze wordt toegepast die is gericht op het beschermen en behouden van natuurwaarden. Uit de Natuurtoets kan worden afgeleid dat bij het werken met de ecologische werkprotocollen, zoals het Werkprotocol Begraven en het inrichtings- en beheerplan, is gewaarborgd dat effecten op flora en fauna zijn uit te sluiten. Gelet op deze conclusie uit de natuurtoets ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad een maximum had moeten verbinden aan het aantal begravingen per hectare per jaar dan wel had moeten vastleggen waar de graven precies komen te liggen.

De betogen slagen niet.

De afbraak van het ceremoniegebouw

18. Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft de raad artikel 3.4.1, aanhef en onder c, van

de planregels toegevoegd. Deze bepaling luidt als volgt:

"Het gebruik van de bouwwerken ten behoeve van de functie als bedoeld in lid 3.1 is uitsluitend toegestaan zolang:

[...]

c. de gronden ter plaatse van de aanduiding 'begraafplaats' als bedoeld in artikel 4.1.2 lid a in gebruik zijn als natuurbegraafplaats. Uiterlijk één jaar nadat de laatste natuurbegravenis heeft plaatsgevonden dienen de bouwwerken als bedoeld in lid 3.1 te zijn geamoveerd."

De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. kunnen zich niet met deze bepaling verenigen en zij voeren het volgende aan.

19. De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. betogen dat ten onrechte niet in het plan is geborgd dat het ceremoniegebouw zal worden afgebroken nadat alle natuurbegravenissen hebben plaatsgevonden. In artikel 3.4.1, aanhef en onder c, van de planregels is weliswaar geregeld dat uiterlijk één jaar na het plaatsvinden van de laatste natuurbegraafplaats het ceremoniegebouw dient te zijn geamoveerd, maar het is de vraag wanneer de laatste natuurbegraafplaats zal plaatsvinden, nu het aantal graven binnen het plangebied niet is gemaximeerd. Volgens de Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. kan de laatste natuurbegravenis 'tot in de eeuwigheid' worden uitgesteld.

19.1. In zijn nadere stukken heeft de raad toegelicht dat in artikel 3.4.1, aanhef en onder c, van de planregels de voorwaardelijke verplichting is opgenomen dat de bouwwerken binnen een jaar na de laatste natuurbegravenis moeten worden geamoveerd. Initiatiefnemers verwachten dat alle natuurbegravenissen binnen dertig à veertig jaar hebben plaatsgevonden. Na de laatste natuurbegravenis zal het ceremoniegebouw zijn functie verliezen, nu dit gebouw enkel kan worden gebruikt ten behoeve van de natuurbegraafplaats. Volgens de raad heeft het dan ook geen enkele zin om de laatste natuurbegravenis uit te stellen. Met de vaststelling van artikel 3.4.1, aanhef en onder c, van de planregels is daarom aan de opdracht in de tussenuitspraak gedaan, zo stelt de raad.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op dit standpunt heeft mogen stellen. Gelet op artikel 3.4.2 van de planregels dat ziet op het strijdige gebruik van de gronden met de bestemming "Maatschappelijk - Begraafplaats" en het bepaalde in artikel 3.4.1, aanhef en onder c, van de planregels heeft de raad ervan kunnen uitgaan dat initiatiefnemers er geen belang bij hebben om de laatste natuurbegravenis uit te stellen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in het plan heeft geborgd dat het ceremoniegebouw zal worden afgebroken nadat alle natuurbegravenissen hebben plaatsgevonden.

De betogen slagen niet.

20. De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. betogen daarnaast dat onduidelijk is hoe moet worden vastgesteld dat 10% van de gronden met de functieaanduiding "begraafplaats" wordt gebruikt voor de natuurbegraafplaats.

20.1. De Afdeling overweegt dat de houder van een begraafplaats op grond van artikel 27, eerste lid, van de Wet op de lijkbezorging een grafregister dient bij te houden. Daaruit zal blijken hoeveel natuurgraven zijn gerealiseerd en waar deze graven zich precies bevinden.

Het betoog slaagt niet.

## Bomen

21. Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft de raad het inrichtings- en beheerplan gewijzigd door een bomenkaart en een daarbij behorende werkwijze hierin op te nemen. De Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. zijn in hun zienswijzen niet hierop ingegaan. De Afdeling leidt daaruit af dat zij op dit punt kunnen instemmen met het herstelbesluit.

## Alternatieven en belangenafweging

22. Zoals in de tussenuitspraak onder 20 en 23 is overwogen, dient de Afdeling nog een oordeel te geven over de beroepsgronden dat bij de planvaststelling onvoldoende aandacht is besteed aan een alternatieve invulling van het plangebied en dat er geen evenwichtige belangenafweging aan het plan ten grondslag ligt.

23. Landgoed Het Stroot B.V. betoogt dat bij de planvaststelling onvoldoende aandacht is besteed aan een alternatieve invulling van het plangebied, zoals een kleinere natuurbegraafplaats met minder wandelpaden. Volgens Landgoed Het Stroot B.V. is dit een reëel alternatief, omdat niet aannemelijk is dat de natuurbegraafplaats waarin het plan voorziet noodzakelijk is voor het genereren van voldoende inkomsten voor de instandhouding van landgoed Christinalust.

23.1. 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.

Ter zitting heeft de raad toegelicht dat het plangebied een verwaarloosd gebied betreft waaraan hij een impuls wil geven. De raad heeft medegedeeld dat niet voor een kleinere natuurbegraafplaats is gekozen vanwege de maatschappelijke behoefte aan natuurbegraven. Ook heeft de raad van belang geacht dat de ruimtelijke impact van een kleinere begraafplaats vergelijkbaar is met de begraafplaats van de nu voorziene omvang, nu de natuurgraven na een aantal jaar onzichtbaar zullen zijn.

De Afdeling is van oordeel dat hieruit blijkt dat de raad het door Landgoed Het Stroot B.V. voorgestelde alternatief heeft betrokken bij de vaststelling van het plan en in redelijkheid dat alternatief heeft kunnen afwijzen.

Het betoog slaagt niet.

24. De Stichting en Landgoed Het Stroot B.V. betogen dat er geen evenwichtige belangenafweging aan het plan ten grondslag ligt, omdat de raad doorslaggevende betekenis heeft toegekend aan het financiële belang van initiatiefnemers. Voor zover de raad stelt dat het belang van openbaarheid, het recreatieve medegebruik, het investeren in cultuurhistorische aspecten van landgoed Christinalust en het behouden van de groene zone van beekdalen en landgoederen tussen Hengelo en Enschede in het kader van het algemeen belang hebben meegewogen, stelt Landgoed Het Stroot B.V. dat alle landgoederen rondom Enschede hieraan al voldoen.

24.1. Bij de vaststelling van het plan heeft de raad veel gewicht toegekend aan het belang dat wordt gediend met de natuurbegraafplaats, namelijk het realiseren van een laatste rustplaats waar duurzame aandacht is voor natuurontwikkeling en natuurbehoud. In de "Nota Samenvatting en beantwoording zienswijzen" van november 2018 staat dat het algemeen belang ook wordt gediend met de openbaarheid, het recreatieve medegebruik, de investeringen in cultuurhistorische aspecten en het duurzaam toekomstig behoud van landgoed Christinalust. Uit de stukken blijkt dat de raad het plan heeft vastgesteld met het



oog op deze algemene belangen en niet vanwege de wensen of de financiële belangen van de initiatiefnemers.

De raad heeft ook andere belangen, zoals de belangen van omwonenden, in zijn besluitvorming betrokken. Uit de "Nota wijzigingen bestemmingsplan Buitengebied Noordwest - Christinalust" volgt bijvoorbeeld dat de raad een nader onderzoek heeft laten uitvoeren naar het natuurgebied "Het Zwarte Ven", dat is neergelegd in de aanvulling op het geohydrologisch onderzoek van 4 april 2018. Uit deze nota blijkt verder dat artikel 4.4.4 aan de planregels is toegevoegd. Hierin is een maximaal aantal te realiseren graven vastgelegd. Ook is artikel 3.4.2, onder b, van de planregels gewijzigd. Hierin is opgenomen dat tot een strijdig gebruik van de gronden met de bestemming "Maatschappelijk - Begraafplaats" wordt gerekend het houden van conferenties.

Gelet hierop ziet de Afdeling in wat de Stichting en Landgoed Het Stroot B.V. hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat aan het plan geen evenwichtige belangenafweging ten grondslag ligt.

De betogen slagen niet.

Overige beroepsgronden

25. Landgoed Het Stroot B.V. betwist de nut en noodzaak van het ceremoniegebouw en vreest dat de hermeandering van de Tweekelerbeek niet zal plaatsvinden. De Vereniging heeft daarnaast gesteld dat het plan voorziet in de mogelijkheid om een terreinscheiding rondom de gronden van het plangebied op te richten, waardoor de migratieroute en rustplekken van de soorten in het NNN worden verstoord. Bovendien is de term "terreinafscheiding" ten onrechte niet in de planregels gedefinieerd.

Onder 7.1, 13.1 en 17.1 van de tussenuitspraak is al ingegaan op de beroepsgronden over het nut en de noodzaak van het ceremoniegebouw, de hermeandering van de Tweekelerbeek en de migratie van soorten. De Afdeling overweegt dat zij behalve in uitzonderlijke gevallen niet kan terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Een uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat de Afdeling uitgaat van de op deze punten in de tussenuitspraak gegeven oordelen.

26. Landgoed Het Stroot B.V. heeft in haar zienswijze naast beroepsgronden over de wijze waarop het gebrek is hersteld ook andere, niet eerder aangedragen beroepsgronden aangevoerd. Zo voert zij aan dat het plan tot rechtsongelijkheid leidt, omdat de raad voor de voorziene natuurbegraafplaats allerlei uitzonderingen maakt en dat voor andere ontwikkelingen niet zou doen.

Hiermee heeft Landgoed Het Stroot B.V. de beroepsgronden uitgebreid met nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgronden, die niet zien op de wijzigingen in het herstelbesluit. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting, alsmede de rechtszekerheid van de andere partijen, kan in het licht van de goede procesorde niet worden aanvaard dat na een tussenuitspraak nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht. Dit betekent dat wat Landgoed Het Stroot B.V. in dit opzicht aanvoert, buiten inhoudelijke bespreking blijft.

Conclusie

27. De beroepen van de Stichting, de Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. zijn, gelet op de tussenuitspraak, gegrond. Het besluit van 17 december 2018 dient wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb te worden vernietigd. De beroepen van de Stichting, de

Vereniging en Landgoed Het Stroot B.V. tegen het herstelbesluit zijn ongegrond.

28. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van Stichting Natuurbegraafplaats-waaromniet.nl, Vereniging Behoud Tweekelo en Landgoed Het Stroot B.V. tegen het besluit van de raad van de gemeente Enschede van 17 december 2018 gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Enschede van 17 december 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Noordwest - Christinalust";

III. verklaart de beroepen van Stichting Natuurbegraafplaats-waaromniet.nl, Vereniging Behoud Tweekelo en Landgoed Het Stroot B.V. tegen het besluit van de raad van de gemeente Enschede van 21 juni 2021 ongegrond;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Enschede aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 345,00 aan Stichting Natuurbegraafplaats-waaromniet.nl;

b. € 345,00 aan Vereniging Behoud Tweekelo;

c. € 345,00 aan Landgoed Het Stroot B.V.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. H.C.P. Venema, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, griffier.

w.g. Van Ettekoven

voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 29 december 2021

159-926

## **BIJLAGE**

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 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

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.

[...].

Omgevingsverordening Overijssel 2017

Artikel 2.7.3

[...]

Lid 4

Bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden die op de kaart als bedoeld in artikel 2.7.2 zijn aangeduid als NNN (voorheen EHS) wijzen geen bestemmingen aan of stellen geen regels die activiteiten mogelijk maken die leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden, of van de samenhang tussen die gebieden.

Artikel 2.7.4

Lid 1

De gemeenteraad is bevoegd om bij de vaststelling van een bestemmingsplan voor een relatief grootschalige ingreep of een combinatie van ingrepen binnen het NNN (voorheen EHS) af te wijken van het beschermingsregime zoals vastgelegd in artikel 2.7.3 mits is aangetoond en verzekerd dat:

- a. er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang,
- b. er geen reële alternatieven zijn,
- c. voor zover de negatieve effecten ten gevolge van de beoogde activiteit niet kunnen worden voorkomen, deze zo beperkt mogelijk worden gehouden,
- d. overblijvende optredende schade of negatieve effecten op een toereikende maar tenminste op een gelijkwaardige wijze worden gecompenseerd. Het besluit hiertoe dient tegelijk genomen te worden met het besluit tot wijziging van de bestemming of de regels ter zake het gebruik van de grond.

Lid 2

Voor de onderbouwing van het bepaalde in lid 1 sub c en d wordt een compensatieplan vastgesteld.

Lid 3

De gemeenteraad is bevoegd om bij vaststelling van een bestemmingsplan voor een combinatie van ruimtelijke ontwikkelingen binnen de NNN (voorheen EHS) door toepassing van de saldobenadering af te wijken van het beschermingsregime zoals vastgelegd in artikel 2.7.3.

Lid 4

De toelichting op het bestemmingsplan, als bedoeld in het derde lid, bevat een (samenhangende) gebiedsvisie waarop de saldobenadering toegepast wordt en beschrijft in ieder geval:

- a. de omvang van het gebied waarop de gebiedsvisie betrekking heeft;
- b. de doelen van de gebiedsvisie, in het bijzonder wat betreft de verbetering van de kwaliteit

en kwantiteit van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur) waardoor een beter functionerend natuurnetwerk ontstaat;

c. op welke wijze het verlies van ecologische waarden en kenmerkend. én areaal wordt gecompenseerd;

d. op welke wijze de uitvoering van de gebiedsvisie is verzekerd.

[...].

Planregels bij het bestemmingsplan "Buitengebied Noordwest - Christinalust"

#### Artikel 3.1

De voor "Maatschappelijk - Begraafplaats" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. levenbeschouwelijke doeleinden in de vorm van een ceremonieruimte ten behoeve van de natuurbegraafplaats met bijbehorend kantoor;

b. een informatie- en ontvangstruimte met bijbehorende ondergeschikte detailhandel;

c. niet zelfstandige horeca;

d. in pandige opslag ten behoeve van levenbeschouwelijke doeleinden;

e. bouwwerken

f. tuinen, erven en verhardingen

g. paden en wegen

h. water en waterhuishoudkundige voorzieningen

een en ander met bijbehorende voorzieningen waaronder informatieborden, banken e.d.

#### Artikel 3.2.2

Voor het bouwen van hoofdgebouwen gelden de volgende bepalingen:

a. hoofdgebouwen dienen binnen het bouwvlak te worden gebouwd;

b. de goothoogte bedraagt niet meer dan 4 m;

c. de bouwhoogte bedraagt niet meer dan 7,5 m;

d. het bebouwde oppervlakte bedraagt niet meer dan 550 m<sup>2</sup>.

e. de maximale inhoud bedraagt niet meer dan 2500m<sup>3</sup>.

#### Artikel 3.4.1

Het gebruik van de bouwwerken ten behoeve van de functie als bedoeld in lid 3.1 is uitsluitend toegestaan zolang:

a. de gronden ter plaatse van het bestemmingsvlak met de bestemmingen 'natuur' en 'water' zijn ingericht en in stand worden gehouden overeenkomstig de in bijlage 1 (Inrichtings- en beheerplan, juni 2017) van de Bijlagen bij de regels voorgeschreven inrichting en beheer;

[...]

c. de gronden ter plaatse van de aanduiding 'begraafplaats' als bedoeld in artikel 4.1.2 lid a in

gebruik zijn als natuurbegraafplaats. Uiterlijk één jaar nadat de laatste natuurbegrafenis heeft plaatsgevonden dienen de bouwwerken als bedoeld in lid 3.1 te zijn geamoveerd.

#### Artikel 3.4.2

Tot een gebruik strijdig met deze bestemming wordt in ieder geval gerekend:

- a. het (permanent) bewonen van de ceremonieruimte;
- b. het houden van conferenties;
- c. de exploitatie van een winkel,(horeca)bedrijf of seksinrichting;
- d. het houden van een evenement, behalve meldingsplichtige evenementen die voldoen aan de eisen van de Algemene Plaatselijke Verordening.

#### Artikel 4.4.1

Tot een gebruik strijdig met deze bestemming wordt in ieder geval gerekend:

[...]

- c. het gebruik van gronden ter plaatse van de aanduiding 'begraafplaats' voor het realiseren van natuurgraven met een gezamenlijke oppervlakte van meer dan 10 % van de gronden binnen de desbetreffende aanduiding;

het graven van natuurgraven op gronden gelegen buiten de aanduiding 'begraafplaats'.

[...]

- i. het graven van natuurgraven binnen de aanduiding 'begraafplaats', indien dit plaatsvindt in afwijking van het bepaalde in hoofdstuk 2, paragrafen 2.1.1 en 2.1.2 van het in bijlage 4 van de regels opgenomen Werkprotocol Begraven (gebruik en beheer);

- j. het houden van een natuurbegraafceremonie binnen de aanduiding 'begraafplaats', indien dit plaatsvindt in afwijking van het bepaalde in hoofdstuk 2, paragraaf 2.2 van het in bijlage 4 van de regels opgenomen Werkprotocol Begraven (gebruik en beheer) .

#### Artikel 4.4.2

Ter plaatse van de aanduidingen 'parkeerterrein' dient te worden voorzien in minimaal 60 parkeerplaatsen te behoeve van de natuurbegraafplaats en mag in halfverharding worden uitgevoerd conform het Inrichtings- en beheerplan zoals is opgenomen in bijlage 1 behorende bij deze regels.

#### Artikel 4.4.4

Ter plaatse van de aanduiding 'begraafplaats' mogen maximaal 350 graven per jaar gerealiseerd worden.

#### Artikel 4.4.5

Het gebruik van de bouwwerken ten behoeve van de functie als bedoeld in lid 3.1 is uitsluitend toegestaan zolang:

[...]

- d. uiterlijk één jaar nadat de laatste natuurbegrafenis heeft plaatsgevonden dient de halfverharding van de parkeerterreinen als bedoeld in lid 4.1.2 b te zijn verwijderd.

#### Artikel 4.5.1

a. Het is verboden om zonder of in afwijking van een door burgemeester en wethouders verleende omgevingsvergunning de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:

1. het rooien en verwijderen/afgraven van bosbodem en houtwallen, houtgewas, natuur- en landschapselementen c.q. het rooien van singels;

[...]

d. de onder a bedoelde verboden zijn ook niet van toepassing op werken en werkzaamheden in de vorm van het graven van natuurgraven, indien en voor zover het graven geschiedt conform hoofdstuk 2 paragrafen 2.1.1 en 2.1.2 van het in bijlage 4 van de regels opgenomen Werkprotocol Begraven (gebruik en beheer) en voor zover het graven plaatsvindt op gronden gelegen binnen de aanduiding 'begraafplaats'.

[...].

Wet op de lijkbezorging

#### Artikel 27

1. De houder van een begraafplaats houdt een register van alle daar begraven lijken, met een nauwkeurige aanduiding van de plaats waar zij begraven zijn.

[...].