

Uitspraak 201604021/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 17 mei 2017

Tegen: de raad van de gemeente Landerd

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:1303**

201604021/1/R2.

Datum uitspraak: 17 mei 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, wonend te Schaijk, gemeente Landerd,

en

de raad van de gemeente Landerd,
verweerder.

Procesverloop

Op 10 maart 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Rijksweg 14 en Willevenstraat ong" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

[appellant] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 februari 2017, [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], advocaat te Rotterdam, en de raad vertegenwoordigd door L. Hövels, zijn verschenen. Voorts is de Ruimte voor Ruimte II CV, vertegenwoordigd door M. Schoppink en mr. M.I. Blokland, verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in de bouw van 1 woning aan de Rijksweg 14 en 2 woningen aan de Willevenstraat ong te Schaijk.
2. [appellant] en anderen, wonend aan de [locaties] te Schaijk, komen in beroep alleen op tegen het plandeel met de bestemming "Wonen-2" ter plaatse van de voorziene woningen aan de Willevenstraat ong te Schaijk.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Ladder voor duurzame verstedelijking

4. [appellant] en anderen, wonend aan de [locaties] te Schaijk, betogen dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) is vastgesteld omdat het plan ten onrechte geen motivering bevat met betrekking tot de ladder voor duurzame verstedelijking. Zij betogen dat bij de vraag of het plan voorziet in een stedelijke ontwikkeling in aanmerking had moeten worden genomen dat het plan onderdeel is van een groter woningbouwproject van 11 of meer woningen dat gefaseerd ten uitvoer wordt gebracht en zij verwijzen daarvoor naar de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:653](#). Daartoe voeren zij aan dat in oktober 2012 een ontwerpbestemmingsplan ter inzage heeft gelegen voor de toevoeging van 35 woningen gelegen langs en tussen het Munpad en de Willevenstraat. Op 18 september 2013 heeft de raad besloten om dat bestemmingsplan niet vast te stellen en de procedure te beëindigen. Met het plan en daarmee samenhangende deels reeds gerealiseerde bestemmingsplannen en aanwijzingen dat de raad het tussen het Munpad en de Willevenstraat gelegen gebied wil opvullen met woningen wordt volgens [appellant] en anderen een situatie gecreëerd die veel lijkt op het ingetrokken ontwerpbestemmingsplan. Daarmee had de raad thans rekening moeten houden. Voor aanwijzingen dat het middengebied wordt opgevuld met woningen verwijzen [appellant] en anderen naar een verkoopfolder, een advertentie van de Ruimte voor Ruimte organisatie en een samenwerkingsovereenkomst tussen deze organisatie en de gemeente.

5. De raad stelt dat de beoogde ontwikkeling niet kan worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro, zodat artikel 3.1.6., tweede lid, van het Bro niet van toepassing is. De Willevenstraat en Rijksweg betreffen locaties met aanmerkelijk minder dan 11 woningen. Er is geen voornemen om te komen tot een verdere invulling van het middengebied met woningen. De informatie in de verkoopfolder en de advertentie van de Ruimte voor Ruimte organisatie en de samenwerkingsovereenkomst waar [appellant] en anderen op doelen geven geen aanleiding voor het standpunt dat het middengebied wordt volgebouwd. Tevens is de Ruimte voor Ruimte organisatie niet bevoegdheid om bestemmingsplannen vast te stellen.

6. Artikel 3.1.6., tweede lid, van het Bro luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt voldoet aan de volgende voorwaarden:

a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;

b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;

c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld."

Artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, luidt:

"Onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

7. Met het plan is voorzien in 1 woning aan de Rijksweg 14 en 2 woningen aan de Willevenstraat ong te Schaijk. Gelet op de kleinschalige woningbouw die het plan mogelijk maakt op de 2 locaties, is de Afdeling van oordeel dat de raad er terecht van is uitgegaan dat het plan niet voorziet in een woningbouwlocatie of een andere stedelijke voorziening als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2013 in zaak nr. [ECLI:NL:RVS:2013:2471](#)). De in het plan voorziene ontwikkeling kan dan ook niet worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in deze bepaling van het Bro, zodat artikel 3.1.6, tweede lid, niet van toepassing is. De uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:653](#), noopt niet tot een ander oordeel, omdat de in die zaak aan de orde zijnde situatie verschilt van de situatie die thans aan de orde is. In die zaak was in de plantoelichting vermeld dat de in het plan voorziene woningen de eerste woningen zijn van in totaal 72 woningen.

Het nu voorliggende plan maakt geen onderdeel uit van een groter geheel. Van het oorspronkelijke plan met 35 woningen waar [appellant] en anderen op doelen reteren voor wat betreft het relevante gebied de 2 woningen aan de Willevenstraat. Tevens is bij besluit van 26 mei 2016 het bestemmingsplan "Ruimte voor Ruimte kavels Munpad Schaijk" vastgesteld dat voorziet in de bouw van 5 woningen aan het Munpad en 1 woning aan de Willevenstraat te Schaijk. Hiertegen is ook beroep ingesteld door [appellant] en anderen dat ook is behandeld op de zitting van 16 februari 2017. Tevens is met het bestemmingsplan "Het Munpad Schaik, Landerd" een woning op perceelnummer 5749 mogelijk gemaakt die reeds is gerealiseerd. De woningen waar [appellant] en anderen op doelen liggen verspreid in het gebied en maken geen onderdeel uit van de woningbouwlocatie die in het thans voorliggende plan aan de orde is. Er liggen ook geen plannen of voornemens van de raad om het middengebied in te vullen met woningen. Het betoog faalt.

Provinciale verordening

8. [appellant] en anderen betogen dat het plan voor wat betreft de locatie aan de Willevenstraat niet voldoet aan de Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant (hierna: Verordening). Daartoe voeren zij aan dat niet wordt voldaan aan de artikelen 7.8, eerste lid, en 8.2, eerste lid, van de Verordening, omdat het plangebied niet in een bebouwingsconcentratie ligt omdat het niet in een kernrandzone ligt.

[appellant] en anderen betogen dat, als sprake is van een bebouwingsconcentratie in de zin van de Verordening, het plan voor wat betreft de locatie aan de Willevenstraat gelet op de samenhang met andere (toekomstige) plannen in het gebied en tussengebied niet voldoet aan de voorwaarden die zijn opgenomen in de artikelen 7.8, vierde lid, onder c, en 8.2, eerste lid, onder b, inhoudende dat er geen sprake mag zijn van een aanzet voor een stedelijke ontwikkeling. Tevens ontbreekt in de toelichting een verantwoording hierover.

[appellant] en anderen betogen dat in de toelichting voor wat betreft de locatie aan de Willevenstraat een verantwoording omtrent de zorgplicht ruimtelijke kwaliteit, die is neergelegd in artikel 3.1, derde lid, ontbreekt. Zij voeren aan dat niet is ingegaan op omliggende functies in het gebied maar ook of een nieuwe functie past binnen toekomstige (gewenste) ontwikkelingsmogelijkheden van een gebied ook indien dit nog geen vastgesteld beleid betreft. Tevens voeren zij aan dat niet wordt voldaan aan de bepalingen die betrekking hebben op zorgvuldig ruimtegebruik die zijn opgenomen in artikel 3.1, eerste lid, en artikel 3.1, tweede lid, onder b, c en d.

9. De raad stelt zich op het standpunt dat er sprake is van een bebouwingsconcentratie omdat de locaties aan het Munpad en de Willevenstraat zijn aan te merken als kernrandzones en dat ook aan de overige voorwaarden uit de artikelen 7.8 en 8.2 wordt voldaan. Op de locaties is sprake van een overgang naar het buitengebied langs bestaand stedelijk gebied. Er is geen sprake van een aanzet voor een stedelijke ontwikkeling. Voor wat betreft het beroep op artikel 3.1 verwijst de raad naar hetgeen in de paragrafen 1.3 en 3.8 van de toelichting van het plan is vermeld omtrent de omliggende functies.

10. De percelen waarop het plan ziet zijn ingevolge de Verordening gelegen in "Gemengd landelijk gebied" en "Zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling".

11. Artikel 1.10 van de Verordening luidt:

"In deze verordening wordt verstaan onder bebouwingsconcentratie een kernrandzone, bebouwingslint of bebouwingscluster."

Artikel 1.9 luidt:

"In deze verordening wordt verstaan onder bebouwingscluster vlakvormige verzameling van bebouwing buiten bestaand stedelijk gebied. "

Artikel 1.11 luidt:

"In deze verordening wordt verstaan onder bebouwingslint een min of meer aaneengesloten lijnvormige reeks van bebouwing langs een weg buiten bestaand stedelijk gebied."

Artikel 1.46 luidt:

"In deze verordening wordt verstaan onder kernrandzone een overgangsgebied naar het buitengebied, gelegen langs bestaand stedelijk gebied, met daarin relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar en met een ongeschikte of afnemende agrarische functie. "

Artikel 1.75 luidt:

"In deze verordening wordt verstaan onder stedelijke ontwikkeling nieuw ruimtebeslag dan wel uitbreiding of wijziging van bestaand ruimtebeslag ten behoeve van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies."

Artikel 2, vierde lid, luidt:

"In geval meerdere bepalingen van deze verordening gelijktijdig van toepassing zijn op een aangeduid gebied of in geval dat er meerdere bepalingen van toepassing zijn binnen één bouwperceel, geldt de meest beperkende bepaling tenzij in deze verordening uitdrukkelijk anders is bepaald."

Artikel 7.7, eerste lid, luidt

"Een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied bepaalt dat:

- a. nieuwbouw van een bedrijfs- of burgerwoning en van solitaire recreatiewoningen is uitgesloten;
- b. zelfstandige bewoning van bedrijfsgebouwen, al dan niet solitaire recreatiewoningen en andere niet voor bewoning bestemde gebouwen is uitgesloten."

Artikel 7.8 luidt,

"Ruimte-voor-ruimte:

1. In afwijking van artikel 7.7, eerste lid (wonen), en artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod op nieuwvestiging), kan een bestemmingsplan dat is gelegen in een bebouwingsconcentratie binnen gemengd landelijk gebied voorzien in de nieuwbouw van één of meer woningen mits de toelichting daaromtrent een verantwoording bevat.

2. Ingevolge het tweede lid stelt het college van gedeputeerde staten nadere regels ten aanzien van bestemmingsplannen, als bedoeld in het eerste lid, in verband met het beleid om ruimtelijke kwaliteit te verbeteren door in ruil voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen in combinatie met realisering van milieuwinst ter plaatse de bouw van woningen op passende locaties toe te staan.

3. Als nadere regels bedoeld in het tweede lid worden aangemerkt de regels uit de Beleidsregel ruimte voor ruimte 2006 (hierna: de Beleidsregel).

4. Uit de verantwoording bedoeld in het eerste lid blijkt dat:

a. het bestemmingsplan de nodige voorwaarden bevat om een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woningen te verzekeren waarbij artikel 3, lid 3.2 (kwaliteitsverbetering van het landschap), niet van toepassing is;

b. is verzekerd dat is voldaan aan de op grond van het tweede lid nader gestelde regels;

c. er geen sprake is van (een aanzet voor) een stedelijke ontwikkeling."

Artikel 8.2 luidt,

"Regels voor kwaliteitsverbetering bebouwingsconcentratie:

1. In afwijking van artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod op nieuwvestiging), artikel 6.7, eerste lid, en artikel 7.7, eerste lid (wonen), kan een bestemmingsplan ter plaatse van de aanduiding 'Zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling' in een bebouwingsconcentratie voorzien in de bouw van één of meer woningen mits de toelichting een verantwoording bevat waaruit blijkt dat:

a. het bestemmingsplan de nodige voorwaarden bevat om een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woningen te verzekeren;

b. er geen sprake is van een aanzet voor een stedelijke ontwikkeling;

c. geen inbreuk wordt gemaakt op de toepassing van de regeling bedoeld in artikel 6.8 en artikel 7.8 (ruimte-voor-ruimte).

2. Artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod nieuwvestiging), is niet van toepassing."

12. Ingevolge de artikelen 7.8, eerste lid, en 8.2, eerste lid, van de Verordening kan een bestemmingsplan in afwijking van artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod op nieuwvestiging) en artikel 7.7, eerste lid (wonen), ter plaatse van "Gemengd landelijk gebied" en "Zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling" in een bebouwingsconcentratie voorzien in de bouw van één of meer woningen.

13. Naar het oordeel van de Afdeling is de locatie van de voorziene woningen niet gelegen in een bebouwingsconcentratie in de vorm van een kernrandzone. Het plangebied ligt aan de zuidwestzijde van de kern Schaijk buiten bestaand stedelijk gebied. Aan de oostkant ligt het plangebied langs de woningen aan de Molenaarstraat, die deel uitmaken van het in de Verordening aangewezen bestaand stedelijk gebied. Uit de definitie van een kernrandzone volgt dat bebouwing binnen bestaand stedelijk gebied niet kan worden betrokken bij de beoordeling of sprake is van een overgangszone met relatief veel bebouwing. Naar het oordeel van de Afdeling kan het gebied aan de zuidwestzijde van Schaijk niet worden beschouwd als overgangsgebied naar het buitengebied met relatief veel bebouwing. De gronden zijn overwegend onbebouwd en daaraan is overwegend een agrarische bestemming toegekend. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat in het gebied een enkele woning en enkele gebouwen liggen.

14. Tevens is het plangebied gelet op de dichtheid en aard van de bestaande bebouwing niet gelegen in een bebouwingsconcentratie in de vorm van een bebouwingscluster of bebouwingslint.

15. Het plan voldoet niet aan de zowel in artikel 7.8, eerste lid, als in 8.2, eerste lid, van de Verordening genoemde voorwaarde dat alleen in een bebouwingsconcentratie kan worden voorzien in de bouw van één of meer woningen. Het plan, dat nieuwe woningen mogelijk maakt, is daarom in strijd met het verbod op nieuwbouw van woningen als opgenomen in artikel 3.1, tweede lid, onder a, en artikel 7.7, eerste lid. De

Afdeling laat daarbij in het midden wat de meest beperkende bepaling is als bedoeld in artikel 2, vierde lid. De betogen slagen.

Conclusie

16. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant] en anderen gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover dat betreft het plandeel met de bestemming "Wonen-2" ter plaatse van de gronden aan de Willevenstraat.

17. Gelet op de aard van de vernietiging behoeven de overige beroepsgronden van [appellant] en anderen geen bespreking.

18. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskostenveroordeling

19. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten voor [appellant] en anderen te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Landerd van 10 maart 2016 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Rijksweg 14 en Willevenstraat ong" voor zover dat betrekking heeft op het plandeel met de bestemming "Wonen-2" ter plaatse van de gronden aan de Willevenstraat;

III. draagt de raad van de gemeente Landerd op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Landerd tot vergoeding van in verband met de behandeling van het beroep van [appellant] en anderen opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 990,00 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan de betalingsverplichting is voldaan;

V. gelast dat de raad van de gemeente Landerd aan [appellant] en anderen het door hen voor de behandeling van hun beroep betaalde griffierecht vergoedt € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan de betalingsverplichting is voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink von Meyenfeldt en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.M. Ouwehand, griffier.

w.g. Slump w.g. Ouwehand
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 mei 2017