

Uitspraak 201302867/1/R4

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 18 december 2013
TEGEN	de raad van de gemeente Weststellingwerf
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - enkelvoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Friesland

201302867/1/R4.

Datum uitspraak: 18 december 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante] en anderen, allen wonend te Ter Idzard, gemeente Weststellingwerf, appellanten,

en

de raad van de gemeente Weststellingwerf, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 4 februari 2013, registratienummer 2012-000833/r, heeft de raad het bestemmingsplan "Ter Idzard, woningbouwlocatie Hamersweg" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 september 2013, waar [appellante] en anderen, bij monde van mr. F.C. Dietiker en [appellante], en de raad, vertegenwoordigd door mr. J. van Weperen en O.R. Verbree, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting [partijen] (hierna tezamen en in enkelvoud: [partij]), vertegenwoordigd door [gemachtigde], gehoord.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Het plan ziet op het perceel [locatie A], waarop een voormalig agrarisch bedrijf staat, en op een bij dit bedrijf behorend perceel, kadastraal bekend gemeente Wolvega, sectie L, nr. [...], dat aan de oostelijke zijde van het bedrijf ligt aan de Hamersweg. Aan het perceel [locatie A] is voor een gedeelte de bestemming "Woongebied" toegekend en voor een gedeelte de bestemming "Agrarisch". Aan de gronden aan de Hamersweg is deels de bestemming "Woongebied" en deels de bestemming "Agrarisch" met de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 1" toegekend. Op de gronden aan de Hamersweg wordt hierdoor de bouw van drie woningen rechtstreeks mogelijk gemaakt. Op de gronden waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet, kan met toepassing van deze bevoegdheid de bouw van nog eens

maximaal drie woningen mogelijk worden gemaakt. Om deze woningbouw mogelijk te maken heeft de raad het noodzakelijk geacht de bestemming van het voormalige agrarische bedrijf aan de [locatie A] te wijzigen.

3. [appellante] en anderen richten zich tegen het plandeel met de bestemming "Woongebied" en het plandeel met de bestemming "Agrarisch" met de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 1". Deze plandelen hebben betrekking op de gronden die aan de Hamersweg liggen.

Zij voeren aan dat niet is onderbouwd dat de woningen die in het plangebied mogen worden gebouwd voorzien in een actuele regionale behoefte en in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Daarom wordt volgens hen niet voldaan aan de voorwaarden die in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) aan de toelichting op een plan worden gesteld. In dit verband wijzen zij erop dat de bevolking in Ter Idzard krimpt en dat verscheidene woningen en woonboerderijen te koop staan, welk aantal naar verwachting nog zal toenemen. Volgens hen gaat de raad er dan ook ten onrechte van uit dat behoefte bestaat aan 0,5 woningen per jaar. De verwijzing van de raad naar het Woonplan Westellingswerf (hierna: Woonplan) achten [appellante] en anderen onvoldoende, temeer nu reeds één woning is gebouwd. Voorts wijzen zij erop dat het college van gedeputeerde staten van Fryslân (hierna: het college) in zijn zienswijze naar voren heeft gebracht dat wordt voorzien in een te groot aantal woningen. Nu het Woonplan niet verder reikt dan de periode tot 2016, kan niet worden gesteld dat na deze periode behoefte bestaat aan woningen. Gelet hierop is volgens [appellante] en anderen onvoldoende duidelijk of van de wijzigingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt.

3.1. De raad stelt dat in paragraaf 3.2.2 en paragraaf 4.3 van de plantoelichting is ingegaan op de actuele behoefte aan de woningen. Daarnaast wijst de raad op de met het college gemaakte afspraken over de woningbouwprogrammering in het Woonplan. Deze afspraken zijn gebaseerd op onder meer bevolkingsprognoses, die zijn vertaald naar regionale prognoses. Bij brief van 6 juli 2011 heeft het college van burgemeester en wethouders het college verzocht om in te stemmen met het op 30 mei 2011 opgestelde woningbouwprogramma tot de periode tot en met 2015. Hierin is de in dit plan voorziene woningbouwontwikkeling aan de Hamersweg opgenomen. Het college heeft bij brief van 16 augustus 2011 ingestemd met het woningbouwprogramma. In het kader van de actualisering eind 2012/begin 2013 is afgesproken het bestaande woningbouwprogramma door te schuiven naar de periode tot 2020. Gelet hierop zijn de in het plan voorziene woningen noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de woningbouwbehoefte in Ter Idzard tot 2020 en zal het plan binnen de planperiode kunnen worden uitgevoerd, aldus de raad.

Met betrekking tot de wijzigingsbevoegdheid stelt de raad dat deze bevoegdheid is opgenomen naar aanleiding van de zienswijze van het college. De wijzigingsbevoegdheid is volgens de raad voldoende begrensd, nu hiervan pas gebruik kan worden gemaakt als de drie als zodanig bestemde woningen zijn gebouwd. Voorts is als voorwaarde gesteld dat de woningen dienen te passen in een woonplan, waarmee het college moet instemmen. Op deze manier wordt bereikt dat pas na 2016 van de wijzigingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt.

3.2. Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder bestaand stedelijk gebied verstaan: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Ingevolge het bepaalde onder i wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder een stedelijke ontwikkeling verstaan: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, 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.

3.3. De Afdeling overweegt dat het begrip woningbouwlocatie in de omschrijving van het begrip stedelijke ontwikkeling in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro niet nader is gedefinieerd in het Bro. Voorts ontbreekt in de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (nota van toelichting; Stb. 2012, 388) een toelichting op de definitiebepaling van het begrip stedelijke ontwikkeling. Ten aanzien van het begrip bestaand stedelijk gebied is in de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (nota van toelichting, blz. 50; Stb. 2012, 388) opgenomen dat in de praktijk zal moeten worden beoordeeld in hoeverre lineaire bebouwing (lintbebouwing) langs wegen, waterwegen of dijken als bestaand stedelijk gebied moet worden aangemerkt.

3.4. In het plan zijn drie woningen rechtstreeks en drie woningen door middel van een wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakt. Voorts is aan het voormalig agrarisch bedrijf een woonbestemming toegekend. Ter Idzard bestaat voornamelijk uit lintbebouwing langs de Idzardaweg. De voorziene woningbouw wordt, behoudens de woning aan de [locatie A], mogelijk gemaakt langs de Hamersweg die haaks op de Idzardaweg staat. Gelet op de kleinschalige woningbouw die het plan mogelijk maakt, is de Afdeling van oordeel dat de raad er terecht van is uitgegaan dat het plan niet voorziet in een woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. 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, van het Bro niet van toepassing is. Dit neemt niet weg dat de behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling in het kader van de uitvoerbaarheid van het voorliggende plan dient te zijn onderbouwd.

3.5. De regionale woningbehoefte is op basis van onderzoeksgegevens en bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek vertaald in provinciale en gemeentelijke afspraken en beleidsdocumenten. Op basis hiervan is in de provincie Fryslân per gemeente een afspraak gemaakt over het woningbouwprogramma, dat in dit geval is vastgelegd in het Woonplan. In het woningbouwprogramma is de planologische ruimte voor woningbouw in de gemeente Weststellingwerf weergegeven, waarbij de behoefte in aantallen is uitgedrukt. Hieruit volgt, zoals in paragraaf 3.2.2 van de plantoelichting is uiteengezet, dat ter plaatse van de Hamersweg te Ter Idzard ruimte is voor zes woningen. Dit aantal is onderverdeeld in twee woningen in de periode tot en met 2015 en vier woningen in de periode van 2016 tot 2020. Het totaal aantal, al dan niet via de wijzigingsbevoegdheid, mogelijk gemaakte woningen aan de Hamersweg komt hiermee overeen.

Het woningbouwprogramma tot en met 2015 is voorgelegd aan het college, waarna het college op 16 augustus 2011 schriftelijk heeft ingestemd met het gemeentelijke woningbouwprogramma voor deze periode. Het college heeft in voormelde brief voorts aangegeven dat het woningbouwprogramma in het Woonplan een doorkijk geeft voor de periode 2016-2020 en dat het woningbouwprogramma in 2011 zal worden geëvalueerd. Uit de brief van het college van 30 oktober 2012 blijkt dat deze evaluatie eerst in de eerste helft van 2012 heeft plaatsgevonden en dat uit recente prognoses volgt dat de huidige woningbouwruimte voldoende is om aan de vraag naar woningen tot 2020 te voldoen. Het college heeft gelet hierop voorgesteld om het bestaande woningbouwprogramma tot 2016 uit te smeren over de periode tot 2020. Bij brief van 8 februari 2013 heeft het gemeentebestuur van Weststellingwerf hiermee ingestemd en voorgesteld om het woningbouwprogramma in 2015 opnieuw te evalueren.

3.6. Voorts is in paragraaf 4.2 van de plantoelichting aangegeven dat uit ervaring is gebleken dat de jaarlijkse behoefte aan woningen ongeveer 0,5% van het aantal woningen van een dorp bedraagt. Nu het aantal woningen in Ter Idzard 125 bedraagt, is per jaar behoefte aan 0,625 woningen. In de plantoelichting is opgenomen dat in de periode 2006-2012 gelet hierop 3,8 woningen in Ter Idzard gebouwd hadden kunnen worden, maar dat slechts één woning daadwerkelijk is gebouwd. Om te voorzien in de plaatselijke behoefte, mogen er, zo volgt uit

de plantoelichting, nog drie woningen worden gebouwd. In afwijking van het Woonplan maakt dit plan het daarom mogelijk om in de periode tot en met 2015 drie woningen te bouwen en in de periode vanaf 2016 door middel van de wijzigingsbevoegdheid nog eens maximaal drie woningen.

3.7. Voor zover [appellante] en anderen betogen dat niet is onderbouwd in hoeverre behoefte bestaat aan de in het plan voorziene woningen overweegt de Afdeling dat in het woningbouwprogramma is opgenomen dat de Hamersweg als een uitbreidingslocatie is aangemerkt waar woningbouw is toegestaan. De raad heeft echter ten onrechte uit de brief van het college van 30 oktober 2012 de conclusie getrokken dat het college heeft ingestemd met de zes in het woningbouwprogramma opgenomen woningen. Zoals in het voorgaande is overwogen, blijkt hieruit dat het college zich niet heeft gecommitteerd aan de vier in het Woonplan opgenomen woningen voor de periode 2016-2020, zodat het bestaande woningbouwprogramma ter plaatse van de Hamersweg twee woningen bedraagt. Het standpunt van de raad dat het college blijkens de ingediende zienswijze wel akkoord is gegaan met de bouw van zes woningen kan niet worden gevolgd. Uit de zienswijze van het college volgt dat ingestemd kan worden met de kleine afwijking van één extra woning in de periode tot 2016. Voorts volgt hieruit dat de realisering van de andere drie woningen onzeker is, nu het bestaande woningbouwprogramma niet de periode 2016-2020 bestrijkt en vrijwel geen extra behoefte aan woningen voor de periode tot 2020 voor Ter Idzard wordt voorzien. Gelet hierop mogen volgens het college deze drie woningen niet bij recht in het plan worden toegelaten, maar alleen door middel van een wijzigingsbevoegdheid, hetgeen ook is gebeurd. De Afdeling overweegt dat aan het standpunt van het college in de zienswijze dat kan worden ingestemd met de afwijking van het Woonplan, gelet op de aard en de inhoud van de in het kader van het Woonplan verstuurde brieven door het college, niet de betekenis kan worden toegekend die de raad daaraan wenst toe te kennen. Bovendien volgt uit artikel 4.1.1, eerste lid, van de Verordening Romte Fryslân dat een bestemmingsplan met woningbouwmogelijkheden in overeenstemming dient te zijn met een woonplan waarmee het college heeft ingestemd, tenzij aan de in dat artikel of in artikel 4.1.2 van de Verordening Romte Fryslân opgenomen voorwaarden wordt voldaan. Daargelaten het ter zitting door de raad ingenomen standpunt dat de woning aan de oostzijde van de Hamersweg al tot de woningvoorraad van Ter Idzard behoorde en daarom niet onder de in het Woonplan toegestane woningen valt, heeft de raad, gelet op het voorgaande, niet inzichtelijk gemaakt waarom in afwijking van het Woonplan, waarop de raad zich bij de vaststelling van het plan voor de behoefte aan de woningen heeft gebaseerd, behoefte is aan de drie woningen die het plan rechtstreeks mogelijk maakt. De in paragraaf 4.2 van de plantoelichting opgenomen berekening is daartoe niet voldoende, nu niet deugdelijk is onderbouwd waarop deze berekening is gebaseerd. Dat, naar de raad stelt, volgens [partij] voldoende gegadigden bestaan voor de voorziene woningen, doet aan het voorgaande niet af. Het betoog slaagt.

3.8. Wat betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch" met de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 1" ter plaatse van de gronden aan de Hamersweg en het aantal woningen dat daarbinnen met de wijzigingsbevoegdheid wordt mogelijk gemaakt, overweegt de Afdeling het volgende.

3.9. Ingevolge artikel 3, lid 3.3, onder 3.3.1, aanhef en sub a en b, van de planregels kan het college van burgemeester en wethouders de gronden ter plaatse van de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 1", overeenkomstig de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), wijzigen in die zin dat de bestemming wordt gewijzigd in de bestemmingen "Groen", "Woongebied" en "Leiding - Leidingstrook", met dien verstande dat:

a. van de wijzigingsbevoegdheid uitsluitend gebruik kan worden gemaakt, indien binnen de gronden met de bestemming "Woongebied" het aantal woonhuizen dat is aangegeven ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal wooneenheden" is gebouwd;

b. het aantal te bouwen woningen niet meer dan drie mag bedragen, met dien verstande dat het aantal te bouwen woningen dient te passen binnen een door de provincie geaccordeerd woonplan;

(...).

3.10. Uit de stukken blijkt dat de raad naar aanleiding van de zienswijze van het college het plan gewijzigd heeft vastgesteld in die zin dat hij de directe bouwtitel van drie van de zes woningen aan de Hamersweg heeft vervangen door een regeling die de mogelijkheid biedt om

met toepassing van bedoelde wijzigingsbevoegdheid drie extra woningen te bouwen. Volgens de raad zal hieraan behoefte ontstaan in de periode na 2016. De Afdeling stelt vast dat de raad geen feiten of omstandigheden naar voren heeft gebracht waaruit kan worden afgeleid dat aannemelijk is dat binnen de planperiode alsnog behoefte zal ontstaan aan deze drie woningen. Hoewel de behoefte aan woningbouw bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid niet hoeft vast te staan dienen er wel aanknopingspunten te zijn om aan te nemen dat deze behoefte zich binnen de planperiode zal kunnen voordoen. Uit de stukken noch het verhandelde ter zitting zijn zulke aanknopingspunten gebleken. Voor zover de raad stelt dat om die reden juist is gekozen voor flexibiliteit door middel van de wijzigingsbevoegdheid, overweegt de Afdeling dat niet inzichtelijk is gemaakt dat binnen de planperiode behoefte zal bestaan aan de woningen die de wijzigingsbevoegdheid mogelijk maakt. Daarbij betreft de Afdeling dat, zoals in het voorgaande reeds is overwogen, uit de stukken volgt dat het college vrijwel geen extra behoefte aan woningen in de periode tot 2020 in de gemeente Weststellingwerf voorziet, zodat het bestaande woningbouwprogramma van twee woningen wordt uitgesmeerd tot de periode tot 2020. Nu op voorhand vaststaat dat binnen de planperiode geen behoefte bestaat aan de woningen die met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk worden gemaakt, heeft de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze wijzigingsbevoegdheid in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Het betoog slaagt.

4. In hetgeen [appellante] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, wat betreft de plandelen die betrekking hebben op de gronden aan de Hamersweg, is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en artikel 3.1 van de Wro. Gelet op de samenhang van deze plandelen met de plandelen die zien op het perceel [locatie A], komt het gehele plan voor vernietiging in aanmerking. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. Gelet hierop heeft hetgeen voor het overige is aangevoerd geen bespreking.

5. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, 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 op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

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

Voor zover [appellante] en anderen om vergoeding van de reiskosten van een door hen meegebrachte getuige verzoeken, overweegt de Afdeling dat de kosten die zijn verbonden aan het oproepen en meebrengen van een getuige, slechts voor vergoeding in aanmerking komen, indien overeenkomstig artikel 8:60, vierde lid, van de Awb daarvan mededeling is gedaan. Nu daarvan geen sprake is, komen deze kosten reeds daarom niet voor vergoeding in aanmerking.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Weststellingwerf van 4 februari 2013, registratienummer 2012-000833/r, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ter Idzard, woningbouwlocatie Hamersweg";

III. draagt de raad van de gemeente Weststellingwerf op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Weststellingwerf tot vergoeding van de bij [appellante] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 51,88 (zegge: eenenvijftig euro en achtentachtig cent), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

V. gelast dat de raad van de gemeente Weststellingwerf aan [appellante] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

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

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

Uitgesproken in het openbaar op 18 december 2013

177-758.