

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

D. Verhagen en P.M. Aarts, beiden wonend te Steenbergem,
appellant,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 juli 2011, no. C2038792/2779476, heeft het college aan de raad van de gemeente Steenberg en een aanwijzing gegeven, ertoe strekkende dat het bouwvlak ten noordoosten van (het bouwvlak voor) de bestaande woning Hoogstraat 40 geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan "Ruimte voor Ruimte Hoogstraat Welberg", zoals dat door de raad bij besluit van 30 juni 2011 is vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Verhagen en Aarts beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 september 2011, waar Verhagen en Aarts, vertegenwoordigd door H.J.M. Marcus, en het college, vertegenwoordigd door J.D.F. Verboom, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de raad, vertegenwoordigd door P. Dudok en K. Kerstens, beiden werkzaam bij de gemeente, verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Ingevolge artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), gelezen in samenhang met het vierde lid, kan het college, onverminderd andere aan hem toekomende bevoegdheden, met betrekking tot een onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan waarover hij een zienswijze over het ontwerp heeft ingediend en deze niet volledig is overgenomen, aan de gemeenteraad een aanwijzing geven als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wro, ertoe strekkende dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld (hierna: reactieve aanwijzing). Het college vermeldt in de redengeving de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die de provincie beletten het betrokken provinciaal belang met inzet van andere aan haar toekomende bevoegdheden te beschermen.

Ingevolge artikel 4.2, eerste lid, kan, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, het college aan de raad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan.

Algemene bezwaren

2. Verhagen en Aarts betogen dat de reactieve aanwijzing is gegeven in strijd met het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel, omdat de reactieve aanwijzing betrekking heeft op de extra woning op het perceel

Hoogstraat 40 te Welberg, terwijl het college daar in zijn reactie op het voorontwerp van het plan niet op ingaat.

2.1. Vast staat dat de extra woning op het perceel Hoogstraat 40 nog geen onderdeel uitmaakte van het voorontwerp van het plan. Gelet hierop heeft het college daar in zijn reactie op het voorontwerp niet op in kunnen gaan. Reeds hierom faalt het betoog.

3. Verhagen en Aarts betogen voorts dat de reactieve aanwijzing ten onrechte is gegeven. Zij voeren hiertoe aan dat de Verordening Ruimte Noord-Brabant (hierna: de Verordening) op het moment dat het ontwerpplan ter inzage lag nog niet in werking was getreden, zodat deze niet aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd had kunnen worden.

3.1. De Verordening Ruimte Noord-Brabant is tot stand gekomen in twee fasen. De eerste fase is in werking getreden op 1 juni 2010 en de tweede fase is vastgesteld op 17 december 2010 en in werking getreden op 1 maart 2011. De eerste fase van de Verordening is ingetrokken met de inwerkingtreding van tweede fase van de Verordening. Nu het plan op 30 juni 2011 is vastgesteld, is het aanwijzingsbesluit gebaseerd op een algemene regel die ten tijde van de vaststelling van het plan van kracht was. Voor het oordeel dat de Verordening niet aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd had kunnen worden, bestaat derhalve geen aanleiding. Het betoog faalt.

4. Verhagen en Aarts stellen dat het aanwijzingsbesluit in strijd met artikel 3.8, zesde lid, van de Wro is vastgesteld. Volgens hen is onvoldoende gemotiveerd op welke wijze het provinciaal belang is geschonden en blijkt uit het aanwijzingsbesluit onvoldoende waarom het college niet had kunnen kiezen voor het inzetten van andere bevoegdheden.

4.1. De reactieve aanwijzing is gegeven met het oogmerk van handhaving van algemene regels uit de Verordening, die ingevolge artikel 4.1, tweede lid, van de Wro, bij de vaststelling van een bestemmingsplan in acht moeten worden genomen. Mede gelet op het bepaalde in artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro en onder verwijzing naar de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro, die wat betreft het begrip 'provinciale belangen' reeds is uiteengezet in de uitspraak van 20 oktober 2010, in zaak nr. 200910210/1/R1 (www.raadvanstate.nl), en de uitspraak van 16 februari 2011 in zaak nr. 201005138/1/R3 (www.raadvanstate.nl), ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college zich ten onrechte de handhaving van deze algemene regels als provinciaal belang heeft aangetrokken. In dit verband is van belang dat provinciale staten het met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk hebben geacht algemene regels in de Verordening op te nemen ten aanzien van het zuinig ruimtegebruik in het buitengebied en in samenhang daarmee het voorkomen van onnodige verstening en verrommeling van het landschap. Van bijzondere omstandigheden om van het geven van een reactieve aanwijzing af te zien, is niet gebleken. Het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het geven van een reactieve aanwijzing in dit geval het

aangewezen middel was ter voorkoming van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en ook voor derden het meest kenbaar is. Het betoog faalt.

Het bouwvlak op het perceel Hoogstraat 40

5. In het plan is aan het perceel Hoogstraat 40 de bestemming "Wonen" toegekend. Naast het bouwvlak voor de bestaande woning is in het plan op het perceel een tweede bouwvlak opgenomen met de aanduiding "maximum volume (600 m³)".

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor woningen met inbegrip van een beroep aan huis.

Ingevolge artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.2, worden hoofdgebouwen binnen een bouwvlak gebouwd, bedraagt het aantal woningen maximaal 1 per bouwvlak en bedraagt het maximale bouwvolume 1200 m³, tenzij ter plaatse van de aanduiding "maximum volume" een afwijkend volume is aangegeven.

5.1. Het college heeft aan de reactieve aanwijzing ten grondslag gelegd dat het bouwen dient plaats te vinden binnen een bestaand bouwvlak. Het opnemen van een nieuw bouwvlak is in beginsel niet toegestaan, omdat verdergaande versterking buiten bestaand stedelijk gebied moet worden voorkomen. Volgens het college is op het plan op dit punt geen in de Verordening opgenomen uitzonderingsmogelijkheid van toepassing. Het college acht de toevoeging van het bouwvlak met de bestemming "Wonen" in strijd met het bepaalde in hoofdstuk 11 van de Verordening. Met name door het ontbreken van een afdoende ruimtelijke kwaliteitsverbetering ontstaat een inbreuk op de in artikel 11.4, tweede lid, aanhef en onder c, bedoelde Ruimte-voor-Ruimte regels. Ter zitting heeft het college nog nader toegelicht dat de sloop van de bestaande stal niet in verhouding staat tot de mogelijkheid om ter plaatse een extra woning te bouwen.

5.2. Verhagen en Aarts stellen dat de reactieve aanwijzing ten onrechte is gegeven. Zij betogen dat de toevoeging van een bouwvlak op het perceel niet in strijd is met provinciale belangen. Doordat een oude stal, die zich thans nog bevindt in het nieuwe bouwvlak, wordt gesloopt, draagt de bouw van een extra woning op het perceel volgens hen bij aan het uitgangspunt van ontstening en levert dit kwaliteitswinst op.

5.3. Hoofdstuk 11 van de Verordening stelt regels met betrekking tot niet-agrarische ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied.

Ingevolge artikel 11.1, eerste lid, stelt een bestemmingsplan dat is gelegen in de groenblauwe mantel of agrarisch gebied, met inbegrip van een landbouwontwikkelingsgebied of een vestigingsgebied glastuinbouw, regels ter voorkoming van nieuwbouw van één of meer woningen.

Ingevolge artikel 11.1, derde lid, kan een bestemmingsplan in afwijking van het eerste lid voorzien in de bouw van een woning ter vervanging van een bestaande woning binnen het daartoe aangewezen bestemmingsvlak, mits is verzekerd dat overtollige bebouwing wordt gesloopt.

Ingevolge artikel 11.2, eerste lid, kan een bestemmingsplan, in afwijking van artikel 11.1, eerste lid, dat is gelegen in een bebouwingsconcentratie binnen de groenblauwe mantel of agrarisch gebied, niet zijnde een landbouwontwikkelingsgebied of een vestigingsgebied glastuinbouw, voorzien in de nieuwbouw van één of meer woningen waarbij er geen sprake behoeft te zijn van het gebruik van een voormalige bedrijfswoning als burgerwoning, mits de toelichting daaromtrent een verantwoording bevat.

Ingevolge artikel 11.2, tweede lid, blijkt uit de verantwoording, bedoeld in het eerste lid, dat:

- a. het bestemmingsplan de nodige voorwaarden bevat om een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woningen te verzekeren waarbij de bepaling inzake de kwaliteitsverbetering van het landschap, bedoeld in artikel 2.2, niet van toepassing is;
- b. is verzekerd dat is voldaan aan de op grond van artikel 11.3 gestelde nadere regels;
- c. er geen sprake is van een aanzet voor een stedelijke ontwikkeling, als bedoeld in hoofdstuk 3.

Ingevolge artikel 11.3, eerste lid, stellen gedeputeerde staten nadere regels ten aanzien van bestemmingsplannen, als bedoeld in artikel 11.2, in verband met het beleid om ruimtelijke kwaliteit te verbeteren door in ruil voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen die in gebruik zijn of waren voor de intensieve veehouderij in combinatie met realisering van milieuwinst ter plaatse de bouw van woningen op passende locaties toe te staan.

Ingevolge artikel 11.3, tweede lid, wordt de Beleidsregel ruimte-voor-ruimte 2006 aangemerkt als nadere regels, als bedoeld in het eerste lid, zolang nadere regels, als bedoeld in het eerste lid, nog niet zijn vastgesteld in werking zijn getreden.

Ingevolge artikel 11.4, eerste lid, kan een bestemmingsplan, in afwijking van artikel 11.1, eerste lid, dat is gelegen in een bebouwingsconcentratie binnen een zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling of binnen een gebied integratie stad-land, voorzien in de bouw van één of meer woningen waarbij er geen sprake behoeft te zijn van het gebruik van een voormalige bedrijfswoning als burgerwoning, mits de toelichting daaromtrent een verantwoording bevat.

Ingevolge artikel 11.4, tweede lid, blijkt uit de verantwoording, bedoeld in het eerste lid, dat:

- a. het bestemmingsplan de nodige voorwaarden bevat om een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woningen te verzekeren, onverlet artikel 2.2 in verband met de kwaliteitsverbetering van het landschap;
- b. er geen sprake is van een aanzet voor een stedelijke ontwikkeling, als bedoeld in hoofdstuk 3;
- c. geen inbreuk wordt gedaan aan de toepassing van de regeling, bedoeld in artikel 11.2.

Ingevolge artikel 14.4, tweede lid, is artikel 2.2 niet van toepassing op een bestemmingsplan voor een ruimtelijke ontwikkeling, anders dan een stedelijke ontwikkeling, dat is vastgesteld voor 1 juli 2011.

Ingevolge het derde lid, kan in afwijking van artikel 11.4, eerste lid,

een bestemmingsplan dat voor 1 juli 2011 is vastgesteld en gelegen in een bebouwingsconcentratie binnen de groenblauwe mantel of binnen agrarisch gebied, niet zijnde een landbouwontwikkelingsgebied of een vestigingsgebied glastuinbouw, voorzien in de bouw van één of meer woningen mits de toelichting daaromtrent een verantwoording bevat, als bedoeld in artikel 11.4, tweede lid.

5.4. Vast staat dat het betreffende perceel in de groenblauwe mantel en binnen een bebouwingsconcentratie ligt. In het plan worden vier ruimte-voor-ruimtetewoningen aan de Hoogstraat mogelijk gemaakt en worden de bouw mogelijkheden van het perceel Hoogstraat 40 verruimd van één naar twee woningen. Verder staat vast dat het plan voor 1 juli 2011 is vastgesteld.

Bij toepassing van artikel 14.4, derde lid, van de Verordening dient het plan te voorzien in een verantwoording als bedoeld in artikel 11.4, tweede lid, van de Verordening. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 13 juni 2012, in zaak nr. 201108820/1/R3 (www.raadvanstate.nl), brengt een redelijke uitleg van de regeling met zich dat met deze verwijzing naar artikel 11.4, tweede lid, niet is beoogd artikel 2.2 alsnog van toepassing te doen zijn op plannen als bedoeld in artikel 14.4, tweede lid. Daarbij heeft de Afdeling betekenis toegekend aan de expliciete uitsluiting van de toepassing van artikel 2.2 van de Verordening in artikel 14.4, tweede lid, en het gegeven dat artikel 14.4, derde lid, betrekking heeft op bestemmingsplannen waarvoor die uitsluiting is voorzien.

Uit artikel 11.4, tweede lid, aanhef en onder c, gelezen in samenhang met artikel 11.2 en artikel 11.3, volgt dat geen inbreuk mag worden gemaakt op de Beleidsregel ruimte-voor-ruimte 2006. In de toelichting bij de Verordening staat hierover dat dit praktisch gesproken kan inhouden dat er beperkingen zijn aan de mogelijkheden voor nieuwbouw op basis van de regeling in artikel 11.4, bijvoorbeeld vanwege het feit dat de inzet ten behoeve van kwaliteitsverbetering onvoldoende is vormgegeven.

5.5. In de toelichting op het bestemmingsplan is uitsluitend aangegeven dat door het vervangen van een stal de ruimtelijke kwaliteit verbetert. Gelet op het ontbreken van enige nadere uitwerking van de gestelde kwaliteitsverbetering, mede gezien in verhouding tot de bij het plan voorziene mogelijkheid ter plaatse een nieuwe woning te bouwen, heeft het college kunnen stellen dat aldus inbreuk wordt gemaakt op de in artikel 11.2 neergelegde regeling.

Voor zover Verhagen en Aarts zich in dit verband op het standpunt hebben gesteld dat de verruiming van de bouw mogelijkheid op het perceel Hoogstraat 40 op dezelfde wijze moet worden beoordeeld als de vier ruimte-voor-ruimtetewoningen, bestaat daarvoor geen aanleiding, omdat deze woningen mogelijk worden gemaakt in overeenstemming met artikel 11.3 van de Verordening. Evenmin betekent de bouw van die 4 woningen dat het perceel van Verhagen en Aarts niet langer in het buitengebied ligt. De in dit kader aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 7 maart 2012, zaak nr. 201103815/1/R3 (www.raadvanstate.nl) is evenmin vergelijkbaar met de onderhavige situatie, omdat het college in het bestreden besluit heeft gemotiveerd waarom het plan op dit punt niet voldoet aan de

uitzonderingsbepalingen van hoofdstuk 11 van de Verordening.

Gelet op het vorenstaande heeft het college zich met juistheid op het standpunt gesteld dat het plan in zoverre in strijd is met de Verordening. Het betoog faalt.

5.6. Gezien het vorenstaande heeft het college in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing kunnen uitgaan, gelet op artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro.

6. In hetgeen Verhagen en Aarts hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat provinciale belangen het geven van deze reactieve aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Het beroep van Verhagen en Aarts is ongegrond.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, lid van de enkelvoudige kamer,
in tegenwoordigheid van mr. R.E.A. Matulewicz, ambtenaar van staat.

w.g. Van Sloten
lid van de enkelvoudige kamer

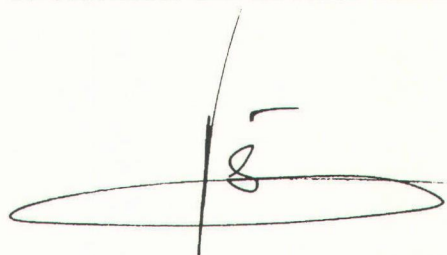
w.g. Matulewicz
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 oktober 2012

45-662.

Verzonden: 24 oktober 2012

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' and 'S' intertwined, with a horizontal line underneath.

mr. H.H.C. Visser