

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AN8840
Datum uitspraak	26 november 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 juli 2002 heeft de gemeenteraad van Nieuwkoop, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 2 juli 2002, het bestemmingsplan "Noorden en Woerdense Verlaat" vastgesteld.

Volledige tekst

200302113/1.

Datum uitspraak: 26 november 2003.

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 juli 2002 heeft de gemeenteraad van Nieuwkoop, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 2 juli 2002, het bestemmingsplan "Noorden en Woerdense Verlaat" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 25 februari 2003, kenmerk DRM/ARB/02/7603A, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellant sub 1 bij brief van 10 april 2003, bij de Raad van State ingekomen op 14 april 2003, appellant sub 2 bij brief van 1 april 2003, bij de Raad van State ingekomen op 2 april 2003, appellant sub 3 bij brief van 12 april 2003, bij de Raad van State ingekomen op 15 april 2003, en appellant sub 4 bij brief van 6 april 2003, bij de Raad van State ingekomen op 8 april 2003, beroep ingesteld. Appellant sub 4 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 1 mei 2003.

Bij brief van 1 oktober 2003 heeft verweerder medegedeeld geen aanleiding te zien tot het indienen van een verweerschrift.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna te noemen: de StAB) heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 20 augustus 2003. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellant sub 1 en appellant sub 4. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 november 2003, waar appellant sub 1 in persoon, appelland sub 2, vertegenwoordigd door mr. I.J.M.I. Souren, advocaat te Woerden, appelland sub 3 in persoon, appelland sub 4, in persoon en bijgestaan door [gemachtigden], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. J.M. de Haas-Rood, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is daar de gemeenteraad van Nieuwkoop, vertegenwoordigd door J.A.J. Verheijen, ambtenaar van de gemeente, gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge de artikelen 54, tweede lid, onder d, en 56, tweede lid, gelezen in samenhang met de artikelen 23, eerste lid, en 27, eerste en tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, kan beroep slechts worden ingesteld tegen het goedkeuringsbesluit van het college van gedeputeerde staten, voorzover dit beroep een grondslag heeft in een tijdig tegen het ontwerpplan bij de gemeenteraad ingebrachte zienswijze.

Dit is slechts anders voorzover de gemeenteraad bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp, voorzover het besluit van het college van gedeputeerde staten strekt tot onthouding van goedkeuring, dan wel indien een belanghebbende aantoont dat hij redelijkerwijs niet in staat is geweest terzake een zienswijze in te brengen.

2.1.1. [appelland sub 2] voert in beroep onder meer aan dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden Lintbebouwing (WL)" dat betrekking heeft op zijn perceel. Hij meent dat het plandeel hier ten onrechte niet voorziet in bouw mogelijkheden.

Appelland heeft binnen de termijn waarbinnen een zienswijze bij de gemeenteraad kon worden ingediend, een gesprek gehad met een ambtenaar van de gemeente. Hierbij heeft hij zijn bezwaren tegen het ontwerpplan toegelicht aan de hand van een ruim twee jaar eerder namens hem aan het gemeentebestuur gezonden brief. Appelland wilde in dat gesprek door overlegging van die brief zijn zienswijze indienen. Met de betrokken gemeenteambtenaar heeft hij echter afgesproken dat hij eerst nog voor enkele kleine aanpassingen zou zorgdragen. De aangepaste brief is vervolgens – door een fout van zijn toenmalige raadsman – na afloop van de termijn aan de gemeenteraad toegezonden. Appelland stelt thans dat hij moet worden geacht tijdens genoemde bespreking tijdig zijn zienswijze aan de gemeente te hebben aangereikt, althans dat de gemeente moet worden geacht tijdig bekend te zijn geraakt met zijn zienswijze.

2.1.2. De Afdeling volgt deze stelling niet. Het door appelland gestelde doet er niet aan af dat zijn zienswijze na afloop van de daarvoor geldende termijn aan de gemeenteraad is toegezonden. In het door hem gestelde vindt de Afdeling evenmin grond om deze termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. Hierbij neemt zij in aanmerking dat fouten van zijn raadsman voor rekening van appelland dienen te komen. Voorts neemt het feit dat de gemeente op de hoogte is van zijn standpunt niet weg dat appelland, wil hij een ontvankelijk beroep kunnen instellen, tijdig een schriftelijke zienswijze moet indienen.

Aangezien het beroep van [appellant sub 2] in zoverre voorts niet is gericht tegen wijzigingen die de gemeenteraad bij de vaststelling van het plan heeft aangebracht, noch tegen de gedeeltelijke onthouding van goedkeuring aan het plan door verweerder en ook overigens niet is gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan moet worden geoordeeld dat appellant redelijkerwijs niet in staat is geweest tijdig een zienswijze in te dienen, is het beroep in zoverre niet-ontvankelijk.

2.1.3. [appellant sub 4] voert in beroep onder meer aan dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Water Plassengebied (WP)" dat zijn perceel betreft. Deze beroepsgrond steunt niet op een bij de gemeenteraad ingebrachte zienswijze.

[appellant sub 4] stelt dat hij geen zienswijze betreffende het plandeel heeft ingediend omdat hij van ambtenaren van de gemeente misleidende informatie had gekregen met betrekking tot het verschil tussen de bestemmingen "Water Plassengebied (WP)" en "Water Lintbebouwing (WL)".

2.1.4. De Afdeling ziet in het door appellant gestelde geen grond om zijn verzuim ten aanzien van het indienen van een zienswijze verschoonbaar te achten. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat het op de weg van appellant had gelegen om, indien hij het plan op dit punt onvoldoende duidelijk vond, hierover een zienswijze in te dienen. Voorts is niet gebleken van een dusdanig onjuiste informatieverstrekking door gemeenteambtenaren dat het verzuim om die reden verschoonbaar is.

Aangezien het beroep van [appellant sub 4] in zoverre voorts niet is gericht tegen wijzigingen die de gemeenteraad bij de vaststelling van het plan heeft aangebracht, noch tegen de gedeeltelijke onthouding van goedkeuring aan het plan door verweerder en ook overigens niet is gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan moet worden geoordeeld dat appellant redelijkerwijs niet in staat is geweest tijdig een zienswijze in te dienen, is het beroep in zoverre niet-ontvankelijk.

2.2. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

2.3. Het plan behelst een actualisering van diverse bestemmingsplannen voor de kernen Noorden en Woerdense Verlaat en de daartussen liggende lintbebouwing.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het plan gedeeltelijk goedgekeurd.

Beroep [appellant sub 1]

2.4. [appellant sub 1] stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft

onthouden aan artikel 20, vijfde lid, van de planvoorschriften, dat de mogelijkheid biedt om vrijstelling te verlenen om stacaravans te vervangen door zomerhuizen.

2.4.1. Verweerder heeft dit onderdeel van het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft hieraan goedkeuring onthouden.

Hij heeft zich op het standpunt gesteld dat het voorschrift in strijd is met het provinciale beleid.

2.4.2. Volgens de Nota Planbeoordeling 2002 van de provincie Zuid-Holland mogen nieuwe solitaire recreatiewoningen in het buitengebied niet worden opgericht. Voorts geeft deze nota aan dat in het buitengebied nieuwe recreatiewoningen alleen mogen worden verwezenlijkt in complexen, voorzover deze zijn opgenomen in het streekplan of in door verweerder goedgekeurde regionale structuurplannen. De Afdeling acht dit beleid niet onredelijk.

Het perceel van appellant bevindt zich in het buitengebied en is geen complex dat is opgenomen in het streekplan of een regionaal structuurplan. Het perceel heeft ingevolge de plankaart de bestemming "Recreatieve doeleinden". Het gedeelte van het perceel dat voor verblijfsrecreatie wordt gebruikt, heeft de subbestemming "Rstz stacaravan- en zomerhuizerterrein". Ingevolge artikel 20, derde lid, aanhef en onder d, van de planvoorschriften, voorzover van belang, mogen ter plaatse van deze subbestemming ten hoogste achttien stacaravans alsmede twee zomerhuizen met een oppervlakte van ten hoogste 45 m² en een inhoud van ten hoogste 160 m³ worden geplaatst. In artikel 20, vijfde lid, is bepaald dat burgemeester en wethouders de bevoegdheid hebben vrijstelling te verlenen van het bepaalde in artikel 20, derde lid, aanhef en onder d, teneinde ter vervanging van stacaravans de bouw van zomerhuizen toe te staan.

Het plan is in zoverre in strijd met het provinciale beleid. Het beroep van appellant geeft geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder in dit geval niet aan zijn beleid heeft kunnen vasthouden.

2.4.3. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het voorschrift in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellant heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder terecht goedkeuring heeft onthouden aan het besproken voorschrift.

Het beroep van [appellant sub 1] is ongegrond.

Beroep [appellant sub 2]

2.5. [appellant sub 2] stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft onthouden aan het plandeel met de bestemming "Woonbotenligplaats" en artikel 13 van de planvoorschriften. Appellant bestrijdt de stelling van verweerder dat het perceel van appellant in saneringsgebied I valt. Ingeval de stelling wel juist wordt geacht, is appellant van mening dat verweerder deze reeds in een eerder stadium kenbaar had moeten maken. Voorts stelt appellant dat zijn woonboot als zodanig dient te worden bestemd, omdat deze onder het hiervoor geldende bestemmingsplan "Noorden – Noordenseweg 1989" onherroepelijk is gelegaliseerd.

2.5.1. Verweerder heeft het plandeel en het voorschrift in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft hieraan goedkeuring onthouden. Hij heeft zich op het standpunt gesteld dat de woonboot niet als zodanig kan worden bestemd omdat het gebied in de

Verordening watergebieden en pleziervaart Zuid-Holland is aangewezen als saneringsgebied I, waarvoor zou gelden dat de woonboot niet met behoud van de ligplaats mag worden overgedragen aan een andere eigenaar. Verweerder stelt dat de boot door het toekennen van de bestemming "Woonbotenligplaats" niet meer kan worden gesaneerd in het kader van deze verordening.

2.5.2. De Afdeling stelt vast dat, anders dan verweerder heeft gesteld, in de Verordening watergebieden en pleziervaart Zuid-Holland geen saneringsgebieden worden aangewezen. Verweerder is in zijn besluit dan ook uitgegaan van een onjuiste veronderstelling.

Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep, voorzover ontvankelijk, is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht dient te worden vernietigd. In verband hiermede behoeft hetgeen appellants voor het overige in beroep heeft aangevoerd geen bespreking meer.

Beroep [appellant sub 3]

2.6. [appellant sub 3] stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden lintbebouwing (WL)" dat betrekking heeft op zijn perceel. Hij meent dat het plandeel hier ten onrechte niet voorziet in bouw mogelijkheden. Zonder bouw mogelijkheden kan men niet wonen en is een woonbestemming niet mogelijk, aldus appellant. Voorts stelt hij dat het doorzicht op het aan zijn perceel grenzende plassen gebied door bebouwing op het perceel nauwelijks zal worden aangetast. Daarnaast acht appellant het niet toestaan van bebouwing in strijd met de rechtsgelijkheid, omdat zijn perceel een van de weinige is waarop niet gebouwd mag worden. Voorts wijst hij erop dat hij geen uitnodiging voor de hoorzitting van verweerder heeft ontvangen.

2.6.1. De gemeenteraad heeft zich op het standpunt gesteld dat het gemeentelijke beleid er al jaren op is gericht om het doorzicht naar het plassen gebied te behouden, te vergroten en te versterken. Om deze reden heeft de gemeenteraad geen bouw mogelijkheid toegestaan.

2.6.2. Verweerder heeft het plandeel niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft het plan in zoverre goedgekeurd.

Hij heeft zich op het standpunt gesteld dat hier volgens het provinciale beleid geen woonbebouwing is toegestaan. Voorts heeft verweerder gesteld dat het een historisch lint betreft, waar behoud en versterking van de doorzichten naar het plassen gebied en het open karakter voorop staan.

2.6.3. Ingevolge artikel 27, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening stellen gedeputeerde staten degenen die tijdig bedenkingen hebben ingebracht in de gelegenheid tot het geven van een nadere mondelinge toelichting. Blijkens de stukken heeft appellant zijn bedenkingen tijdig bij verweerder ingediend.

Voorts staat vast dat verweerder appellant niet in de gelegenheid heeft gesteld om zijn bezwaren nader mondeling toe te lichten. Uit de stukken is gebleken dat verweerder de uitnodiging voor de hoorzitting per abuis naar [naam], de broer van appellant, heeft verzonden. Uit de behandeling van het beroep is gebleken dat het feit dat deze stukken appellant niet hebben bereikt, hem niet kan worden verweten.

Gezien het voorgaande verdraagt het bestreden besluit zich op dit punt niet met artikel 27,

derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zodat het beroep gegrond is en het besluit moet worden vernietigd voorzover het betreft de goedkeuring van het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden lintbebouwing (WL)" dat betrekking heeft op het perceel van [appellant sub 3]. In verband hiermede behoeft hetgeen appellant voor het overige in beroep heeft aangevoerd geen bespreking meer.

Beroep [appellant sub 4]

2.7. [appellant sub 4] stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden lintbebouwing (WL)" dat betrekking heeft op zijn perceel. Hij meent dat het plandeel hier ten onrechte niet voorziet in bouwmogelijkheden. Appellant stelt zich op het standpunt dat de contour waarbuiten geen bebouwing is toegestaan willekeurig is getrokken. Voorts stelt hij dat zijn perceel geen doorzicht biedt op het achterliggende gebied. Daarnaast is appellant van mening dat door het niet toestaan van bebouwing op zijn perceel het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden, nu op andere percelen wel bebouwing is toegestaan.

2.7.1. De gemeenteraad heeft zich op het standpunt gesteld dat het gemeentelijke beleid er al jaren op is gericht om het doorzicht naar het plassegebied te behouden, te vergroten en te versterken. Om deze reden heeft de gemeenteraad geen bouwmogelijkheid toegestaan.

2.7.2. Verweerder heeft het plandeel niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft het plan in zoverre goedgekeurd. Hij heeft zich op het standpunt gesteld dat het toestaan van woonbebouwing hier in strijd is met het provinciale beleid. Voorts heeft verweerder gesteld dat het een historisch lint betreft, waar behoud en versterking van de doorzichten naar het plassegebied en het open karakter voorop staan.

2.7.3. Vast staat dat het perceel van appellant ligt buiten de in het Streekplan Zuid-Holland Oost 1995 opgenomen bebouwingscontour. Voorzover het beroep zich richt tegen de wijze waarop de bebouwingscontour in het streekplan is vastgesteld, overweegt de Afdeling dat de ligging van deze contour, nu deze in de streekplanprocedure bestreden had kunnen worden, in deze procedure niet aan de orde kan komen. Volgens de Nota Planbeoordeling 2002 dient de contour te worden beschouwd als de grens tussen stedelijk gebied en buitengebied. Het perceel van appellant ligt derhalve in het buitengebied.

Niet-agrarische nieuwbouw dient volgens de nota in het buitengebied te worden geweerd. De Afdeling acht dit beleid in het algemeen niet onredelijk. Het perceel van appellant heeft de bestemming "Woondoeleinden lintbebouwing (WL)" met de nadere aanwijzing "(z)". Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de planvoorschriften, voorzover van belang, zijn gronden met deze bestemming bestemd voor het wonen in lintbebouwing. Ingevolge artikel 12, derde lid, aanhef en onder e, zijn ter plaatse van de gronden voorzien van de nadere aanwijzing "(z)" geen gebouwen toegestaan. Het plan is in zoverre in overeenstemming met het provinciale beleid.

Het beroep van appellant geeft geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder in dit geval niet aan zijn beleid heeft kunnen vasthouden en hier toch bouwmogelijkheden zou moeten toestaan. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat het behoud van het open karakter van het gebied voorop staat. Ook de omstandigheid dat op andere percelen in de lintbebouwing wel bebouwing wordt toegestaan brengt niet met zich dat verweerder van zijn beleid had dienen af te wijken, aangezien het in die gevallen reeds bestaande bebouwing dan wel reeds bestaande rechten betreft.

2.7.4. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt

kunnen stellen dat het plandeel niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In hetgeen appellant heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder terecht goedkeuring heeft verleend aan het plandeel.

Het beroep van [appellant sub 4], voorzover ontvankelijk, is ongegrond.

2.8. Verweerder dient op navolgende wijze te worden veroordeeld in de proceskosten van [appellant sub 2]. Ten aanzien van [appellant sub 3] is niet gebleken van kosten die voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de overige appellanten bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart niet-ontvankelijk de beroepen van:

a. J[appellant sub 2], voorzover het betreft het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden Lintbebouwing (WL)" dat betrekking heeft op het perceel dat ligt tussen de percelen [locatie].

b. [appellant sub 4], voorzover het betreft het plandeel met de bestemming "Water Plassengebied (WP)" dat het perceel gelegen tussen de percelen [locatie] betreft;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] voor het overige en het beroep van [appellant sub 3] geheel gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 25 februari 2003, DRM/ARB/02/7603A, voorzover het betreft:

a. de onthouding van goedkeuring aan het plandeel met de bestemming "Woonbotenligplaats" en artikel 13 van de planvoorschriften;

b. de goedkeuring van het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden Lintbebouwing (WL)", nader aangeduid op de bij deze uitspraak behorende gewaarmerkte kaart;

IV. verklaart het beroep van [appellant sub 1] geheel en het beroep van [appellant sub 4], voorzover ontvankelijk, ongegrond;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland in de door [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 644,00, dat geheel is toe te rekenen aan door derden beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Zuid-Holland te worden betaald aan deze appellant;

VI. gelast dat de provincie Zuid-Holland aan [appellant sub 2] en [appellant sub 3] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 116,00 ieder afzonderlijk) vergoedt.

Aldus vastgesteld door dr. D. Dolman, Voorzitter, en mr. A. Kosto en mr. J.R. Schaafsma, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, ambtenaar van Staat.

w.g. Dolman w.g. Klein
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 november 2003.

176-448.