

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:4224

Datum uitspraak

3 september 2025

Inhoudsindicatie

Bij tussenuitspraak van 7 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3217, heeft de Afdeling de raad van de gemeente Ridderkerk opgedragen om binnen 13 weken na de verzending van de tussenuitspraak het daarin geconstateerde gebrek in het besluit van 8 juni 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Woongebied Ridderkerk" te herstellen. De tussenuitspraak gaat over het besluit van 8 juni 2023 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Woongebied Ridderkerk". Tot het plangebied van dit bestemmingsplan behoort ook het perceel aan de [locatie], waarvan [appellant] eigenaar is. [appellant] is het niet eens met de planregeling die voor zijn perceel is vastgesteld in het bestemmingsplan en heeft daarom beroep ingesteld. [appellant] wil graag zijn perceel splitsen in twee kavels en de bestaande schuur verbouwen tot een woning. Hij heeft dit initiatief in zijn zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht. Volgens [appellant] heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd waarom de raad niet wil meewerken aan de splitsing van zijn perceel en aan de toekenning van een bouwvlak ter plaatse van de bestaande schuur om een woning te kunnen bouwen. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak van 7 augustus 2024 [appellant] hierin gelijk gegeven.

Volledige tekst

202304316/2/R3.

Datum uitspraak: 3 september 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht

(hierna: de Awb) in het geding tussen:
[appellant], wonend in Ridderkerk,
appellant,

en

de raad van de gemeente Ridderkerk,
verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 7 augustus 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3217](#), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 13 weken na de verzending van de tussenuitspraak het daarin geconstateerde gebrek in het besluit van 8 juni 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Woongebied Ridderkerk" te herstellen.

De raad heeft bij besluit van 21 oktober 2024 het bestemmingsplan "Woongebied Ridderkerk" opnieuw vastgesteld.

[appellant] is in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen over de wijze waarop het gebrek is hersteld. [appellant] heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 29 april 2025, waar [appellant], en de raad, vertegenwoordigd door A. van Kruijsen, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

2. Het ontwerpplan is op 23 december 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

De tussenuitspraak van 7 augustus 2024 en het besluit van 8 juni 2023

3. De tussenuitspraak van 7 augustus 2024 gaat over het besluit van 8 juni 2023 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Woongebied Ridderkerk". Tot het plangebied van dit bestemmingsplan behoort ook het perceel aan de [locatie], waarvan [appellant] eigenaar is. [appellant] is het niet eens met de planregeling die voor zijn perceel is vastgesteld in het bestemmingsplan en heeft daarom beroep ingesteld. [appellant] wil graag zijn perceel splitsen in twee kavels en de bestaande schuur verbouwen tot een woning. Hij heeft dit initiatief in zijn zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht. Volgens [appellant] heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd waarom de raad niet wil meewerken aan de splitsing van zijn perceel en aan de toekenning van een bouwvlak ter plaatse van de bestaande schuur om een woning te kunnen bouwen. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak van 7 augustus 2024 [appellant] hierin gelijk gegeven. Onder 7.4 van die

tussenuitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat met de reactie in de nota zienswijzen de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom hij geen medewerking wenst te verlenen aan het concrete initiatief van [appellant] en waarom dit initiatief ruimtelijk niet aanvaardbaar is. De raad heeft het bestemmingsplan als het gaat om het concrete initiatief van [appellant] daarom niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Onder 9 van de tussenuitspraak van 7 augustus 2024 heeft de Afdeling de raad opgedragen dit gebrek te herstellen.

Het besluit van 21 oktober 2024 en het beroep van [appellant]

4. Bij besluit van 21 oktober 2024 heeft de raad het bestemmingsplan "Woongebied Ridderkerk" opnieuw vastgesteld. De raad heeft dit besluit genomen om te voldoen aan de opdracht in de tussenuitspraak van 7 augustus 2024. De raad heeft daarbij de nota zienswijzen gewijzigd vastgesteld. In die gewijzigde nota zienswijzen heeft de raad nader gemotiveerd waarom de raad het niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht om het concrete initiatief van [appellant] mogelijk te maken in het bestemmingsplan.

5. [appellant] is het niet eens met de motivering van de raad waarom zijn concrete initiatief niet planologisch wordt mogelijk gemaakt en heeft daarom een zienswijze naar voren gebracht over het besluit van 21 oktober 2024.

6. De Afdeling stelt vast dat op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb tegen het besluit van 21 oktober 2024 een beroep van rechtswege is ontstaan voor [appellant]. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de door [appellant] in zijn zienswijze naar voren gebrachte beroepsgronden of de raad met het besluit van 21 oktober 2024 heeft voldaan aan de in de tussenuitspraak van 7 augustus 2024 gegeven opdracht.

Het oordeel van de Afdeling

7. De Afdeling is van oordeel dat als het gaat om het perceel aan de [locatie] er ook een gebrek is in het besluit van 21 oktober 2024. De Afdeling geeft de raad in deze tussenuitspraak onder 13 opnieuw opdracht om het geconstateerde gebrek te herstellen. De Afdeling licht hierna toe waarom zij tot dit oordeel komt.

Bouwvlak schuur

8. [appellant] betoogt dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan ten onrechte geen bouwvlak heeft toegekend aan zijn perceel ter plaatse van de bestaande schuur.

8.1. Op de zitting heeft de raad naar voren gebracht te hebben bedoeld om de bestaande schuur als zodanig te bestemmen. Volgens de raad moet de schuur als bijgebouw worden beschouwd en zijn bijgebouwen op grond van artikel 20.2.2 van de planregels binnen de bestemming "Wonen" toegestaan. De afwijkende maten van de bestaande schuur zijn dan toegestaan met toepassing van artikel 31 van de planregels.

8.2. Artikel 31 van de planregels luidt als volgt:

"Artikel 31 Bestaande afstanden en bestaande andere maten

a. Voor een bouwwerk, dat bij of krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden en dat in het plan ingevolge de bestemming is toegelaten, maar waarvan de bestaande afstands-, hoogte-, inhouds- en oppervlaktematen afwijken van de

bouwregels van de betreffende bestemming, geldt dat:

1. bestaande maten, die meer bedragen dan in Hoofdstuk 2 Bestemmingsregels is voorgeschreven, mogen als ten hoogste toelaatbaar worden aangehouden;

2. bestaande maten, die minder bedragen dan in Hoofdstuk 2 Bestemmingsregels is voorgeschreven, mogen als ten minste toelaatbaar worden aangehouden.

b. Ingeval van herbouw is lid a onder 1 en 2 uitsluitend van toepassing, indien de herbouw op dezelfde plaats plaatsvindt.

c. Op een bouwwerk als hiervoor bedoeld, is het Overgangsrecht bouwwerken als opgenomen in dit plan niet van toepassing."

8.3. De Afdeling overweegt dat op grond van artikel 31 van de planregels de bestaande schuur alleen als zodanig is bestemd als de schuur binnen de bestemming "Wonen" is toegestaan. In artikel 20.2.2 van de planregels is opgenomen welke aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen binnen de woonbestemming zijn toegestaan. De vraag is hier of de bestaande schuur is aan te merken als een bijgebouw. Op grond van artikel 1.19 van de planregels is een bijgebouw gedefinieerd als een vrijstaand, afzonderlijk van het hoofdgebouw gebouwd gebouw, dat in functioneel en bouwkundig opzicht te onderscheiden is van en in volume ondergeschikt is aan een hoofdgebouw. Op de zitting is met partijen vastgesteld dat de schuur groter is dan de bestaande woning op het perceel. Dat betekent dat de schuur niet in volume ondergeschikt is aan de woning en daarom niet kan worden aangemerkt als een bijgebouw als gedefinieerd in artikel 1.19 van de planregels. Dat betekent dat het hier niet gaat om een schuur die is toegestaan binnen de bestemming "Wonen" waarop artikel 31 van de planregels van toepassing is. Nu ook geen bouwvlak is opgenomen ter plaatse van de schuur is naar het oordeel van de Afdeling de schuur niet langer als zodanig bestemd. Omdat de raad dit niet heeft bedoeld, is het besluit van 21 oktober 2024 in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Dit is in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

Initiatief [appellant]

9. Als het gaat om het concrete initiatief van [appellant] overweegt de Afdeling dat de raad dit bij zijn besluit van 21 oktober 2024 alsnog heeft beoordeeld. De raad heeft in de daarbij gewijzigde nota zienswijzen verschillende redenen opgenomen waarom de raad het initiatief van [appellant] niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht. In zijn nader stuk, toegelicht op de zitting, heeft de raad naar voren gebracht dat de voornaamste reden van de raad om geen planologische medewerking te verlenen aan het initiatief van [appellant] is gelegen in het behoud van de cultuurhistorische waarden. De raad stelt dat het pand aan de [locatie] een hoge cultuurhistorische waarde heeft en dat ook de Lagendijk cultuurhistorisch hoog is gewaardeerd. In de nota zienswijzen is dit nader toegelicht. Daarbij is verwezen naar de Cultuurhistorische Waardenkaart Woongebieden die als bijlage 1 bij de plantoelichting is gevoegd en naar de dubbelbestemming "Waarde-Cultuurhistorie" die in het bestemmingsplan is toegekend aan de betreffende gronden. Volgens de raad komen die waarden in het geding als op het perceel van [appellant] een tweede woning wordt mogelijk gemaakt. Het planologisch mogelijk maken van een tweede woning betekent volgens de raad namelijk ook dat er dan twee keer zoveel erfafscheidingen en vergunningvrije bouwwerken kunnen worden gerealiseerd. Hierdoor kan het "bestaande bebouwingslint" dichtslippen, terwijl de raad het bestaande lint met doorzichten juist zoveel mogelijk wenst te

handhaven.

9.1. [appellant] betwist niet dat er te beschermen cultuurhistorische waarden zijn, maar volgens hem hoeven die niet in de weg te staan aan het mogelijk maken van zijn initiatief. Hij voert aan dat zijn initiatief niet leidt tot verrommeling of dichtslibben van het bestaande bebouwingslint, omdat hij de woning op de plaats van de bestaande schuur wil realiseren en daarbij de contouren van die schuur wil handhaven. Het is verder volgens [appellant] mogelijk om vanwege de aanwezige cultuurhistorische waarden beperkingen te stellen in het bestemmingsplan aan de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen. Volgens [appellant] heeft het perceel een oppervlakte van 876 m² en is er bij die omvang ook geen sprake van dichtslibben van het bebouwingslint als het perceel wordt gesplitst. Volgens [appellant] kan zijn initiatief dus worden mogelijk gemaakt met behoud van de cultuurhistorische waarden ter plaatse.

9.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad deugdelijk gemotiveerd waarom de raad vanwege de cultuurhistorische waarden het mogelijk maken van het initiatief van [appellant] niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad, gelet op de beleidsruimte die hem toekomt bij een besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan, niet is gehouden om vergunningvrije bouw mogelijkheden in het bestemmingsplan te beperken, zoals door [appellant] is aangevoerd. Ook is de raad niet gehouden om anderszins afspraken met [appellant] te maken om zijn initiatief planologisch mogelijk te maken met behoud van de cultuurhistorische waarden.

Het betoog slaagt niet.

9.3. Op basis van wat hiervoor is overwogen, is de conclusie dat de raad de weigering om het initiatief van [appellant] mogelijk te maken in het bestemmingsplan vanwege de te behouden cultuurhistorische waarden deugdelijk heeft gemotiveerd. Om die reden ziet de Afdeling af van een inhoudelijke bespreking van de andere redenen die de raad ook aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd waarom de raad niet wil meewerken aan het planologisch mogelijk maken van het initiatief van [appellant].

9.4. Hierna zal de Afdeling nog wel ingaan op de gemaakte belangenafweging en het gelijkheidsbeginsel.

Belangenafweging

10. [appellant] betoogt dat de raad het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden, omdat de raad de betrokken belangen onvoldoende heeft afgewogen en omdat de raad een besluit heeft genomen waarvan de nadelige gevolgen onevenredig zijn in verhouding tot en met te dienen doelen. [appellant] wil graag zijn perceel splitsen en een tweede woning realiseren om samen met zijn zoon en zijn gezin daar te kunnen wonen en zij eventueel mantelzorg kunnen verlenen.

10.1. De raad stelt meer gewicht te hebben toegekend aan de bescherming van de cultuurhistorische waarden dan aan de belangen van [appellant] bij het planologisch mogelijk maken van het initiatief van [appellant]. De raad stelt in zijn afweging ook te hebben meegenomen dat het door [appellant] gewenste gebruik van de schuur voor mantelzorg mogelijk is zonder dat daarvoor het perceel hoeft te worden gesplitst en een extra woning moet worden mogelijk gemaakt in het bestemmingsplan.

10.2. De Afdeling overweegt dat de raad deugdelijk heeft gemotiveerd dat het planologisch mogelijk maken van het initiatief van [appellant] afbreuk zou kunnen doen aan het behoud van

de cultuurhistorische waarden ter plaatse. De raad heeft verder de betrokken belangen afgewogen. Gelet op de mogelijke gevolgen van het initiatief van [appellant] voor de cultuurhistorische waarden en de door de raad gemaakte afweging van de betrokken belangen acht de Afdeling de weigering van de raad om het initiatief planologisch mogelijk te maken in het bestemmingsplan niet onevenwichtig. De Afdeling is van oordeel dat de nadelige gevolgen van het besluit van 21 oktober 2024 voor [appellant] niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.

Het betoog slaagt niet.

Gelijkheidsbeginsel

11. [appellant] voert aan dat de raad in vergelijkbare gevallen wel kavelsplitsing en het toevoegen van woningen heeft toegestaan. [appellant] noemt in dit verband de percelen aan de Lagendijk 195ABC en 197ABC, aan de Rijksstraatweg 102D tot en met T en Lagendijk 365 en 367A en B. Deze percelen maken volgens [appellant] deel uit van hetzelfde bebouwingslint als zijn perceel en de achtererven van deze percelen grenzen eveneens aan het openbaar water en hebben een dubbelbestemming "Waarde-Cultuurhistorie". Er is volgens [appellant] in zoverre sprake van een vergelijkbare situatie. De raad heeft niet gemotiveerd waarom voor zijn perceel andere stedenbouwkundige normen gelden, waardoor kavelsplitsing niet wordt toegestaan.

11.1. Over de door [appellant] gemaakte vergelijking met de percelen aan de Lagendijk 195ABC en 197ABC, aan de Rijksstraatweg 102 D tot en met T en Lagendijk 365 en 367 A en B, heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat de situaties op die percelen verschillen van de situatie op het perceel van [appellant], onder meer omdat op die percelen zich geen cultuurhistorische waardevolle panden bevinden en of in een eerder bestemmingsplan voor de betreffende de locatie de bouw van de woningen al waren toegestaan. Gelet op wat [appellant] heeft aangevoerd is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de situaties die [appellant] heeft genoemd niet dezelfde zijn als de situatie die nu aan de orde is.

Het betoog slaagt niet.

Bestuurlijke lus en opdracht aan de raad

12. Op grond van artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

13. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad opnieuw op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om binnen 12 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat hiervoor is overwogen onder 8.3 het daarin omschreven gebrek te herstellen. De raad moet de Afdeling en [appellant] de uitkomst mededelen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en mededelen.

Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Conclusie

14. In wat [appellant] heeft aangevoerd over het vervallen van het bouwvlak ter plaatse van de bestaande schuur ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad het besluit van 21 oktober 2024 in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb heeft vastgesteld.

De Afdeling past opnieuw een bestuurlijke lus toe. Dat betekent dat de procedure nog niet is beëindigd. De raad krijgt eerst de opdracht het door de Afdeling in deze tussenuitspraak onder 8.3 omschreven gebrek te herstellen binnen de in de beslissing genoemde termijn. De Afdeling merkt daarbij voor de volledigheid op dat het bestemmingsplan niet gebrekkig is waar het gaat om het verzoek van [appellant] om een kavelsplitsing mogelijk te maken.

Proceskosten en griffierecht

15. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Ridderkerk op:

- om binnen 12 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat onder 13 van deze tussenuitspraak is overwogen het daar omschreven gebrek in het besluit van 21 oktober 2024 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Woongebied Ridderkerk" te herstellen; en
- de Afdeling en de andere partij de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Breda, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.G. Alderlieste, griffier.

w.g. Van Breda
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Alderlieste
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 september 2025

590