

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AW1263
Datum uitspraak	12 april 2006
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 december 2004 heeft de gemeenteraad van Wisch (thans: Oude IJsselstreek), op voorstel van het college van burgemeester en wethouders, het bestemmingsplan "Buitengebied Wisch" vastgesteld.

Volledige tekst

200506523/1.

Datum uitspraak: 12 april 2006

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

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

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 16 december 2004 heeft de gemeenteraad van Wisch (thans: Oude IJsselstreek), op voorstel van het college van burgemeester en wethouders, het bestemmingsplan "Buitengebied Wisch" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 28 juni 2005, kenmerk RE2005.4767, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] bij brief van 25 juli 2005, bij de Raad van State ingekomen op 26 juli 2005, [appellant sub 2] bij brief van 19 augustus 2005, bij de Raad van State ingekomen op 22 augustus 2005, en [appellanten sub 3] bij brief van 15 augustus 2005, bij de Raad van State ingekomen op 17 augustus 2005, beroep ingesteld. Door [appellanten sub 3] zijn de gronden aangevuld bij brief van 6 februari 2006.

Verweerder heeft geen verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 maart 2006, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [gemachtigde], [appellanten sub 3] en verweerder, vertegenwoordigd

door ing. J. Zegveld, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. De gemeenteraad is met bericht van afwezigheid niet verschenen.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht, zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten, op dit geding van toepassing blijft.

Toetsingskader van de Afdeling

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 (hierna: de WRO) in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) 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.

Het bestemmingsplan

2.3. Het bestemmingsplan heeft betrekking op het gehele buitengebied van de voormalige gemeente Wisch, met uitzondering van de kernen Varsseveld, Terborg, Silvolde, Sinderen, Heelweg, Westendorp en Bonteburg. Het plan voorziet in een integrale herziening van het oorspronkelijk in 1975 vastgestelde en nadien meermalen op onderdelen herziene bestemmingsplan "Buitengebied".

Het beroep van [appellant sub 1] en [appellant sub 2]

Het standpunt van verweerder

2.4. Verweerder heeft het plandeel met de bestemming "Recreatieve voorzieningen" en de code "R24" in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft hieraan ambtshalve goedkeuring onthouden. Hieraan heeft verweerder ten grondslag gelegd dat op grond van het Streekplan Gelderland 1996 (hierna: het streekplan) ter waarborging van wisselend gebruik van de recreatiewoningen de eis van bedrijfsmatige exploitatie van die woningen had dienen te worden opgenomen.

Het standpunt van appellanten

2.5. [appellant sub 1] stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft onthouden aan dit plandeel. [appellant sub 2] stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft onthouden aan het plandeel met de bestemming "Recreatieve voorzieningen" en de code "R24", voor zover deze betrekking hebben op het perceel en de recreatiewoning die in zijn bezit zijn. Het opnemen van de eis van bedrijfsmatige exploitatie

zal de eigenaren van de recreatiewoningen belemmeren in het ongestoorde gebruik van hun recreatiewoningen en zal leiden tot waardevermindering van de woningen, aldus appellanten. Volgens [appellant sub 1] geeft het bestemmingsplan ook zonder de eis van bedrijfsmatige exploitatie voldoende garantie tegen permanente bewoning. Het terrein waarop de recreatiewoningen staan en zijn recreatiewoning zelf zijn bovendien volstrekt niet geschikt voor bedrijfsmatige exploitatie, aldus [appellant sub 2].

De vaststelling van de feiten

2.6. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.7. Volgens de plankaart en de voorschriften van het bestemmingsplan rust op het bestemmingsvlak met de code "R24", waarbinnen de recreatiewoningen van appellanten staan, de bestemming "Recreatieve voorzieningen".

2.8. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat op het plandeel elf woningen staan, die sinds ruim 25 jaren in particuliere eigendom zijn. De woningen worden niet bedrijfsmatig geëxploiteerd. Onder het bestemmingsplan "Buitengebied" uit 1975 had het plandeel reeds de bestemming "Recreatie". Elk perceel heeft een eigen inschrijving in het kadaster. Vaststaat dat de woningen niet permanent worden bewoond, met uitzondering van één woning, waarvoor toestemming is verleend. Er is geen centraal toezicht of onderhoud, er zijn geen centrale voorzieningen aanwezig, voor elke kavel worden afzonderlijk belastingen geheven en elke woning heeft een eigen adres en brievenbus. De woningen zijn gebouwd met materialen van gesloopte gebouwen in de omgeving. Onweersproken is dat de woning van [appellant sub 2] eenvoudig en verouderd is, niet voorzien van moderne apparatuur en derhalve pas geschikt voor verhuur na de nodige investeringen.

2.9. Ingevolge artikel 20, eerste lid, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, zijn de op de plankaart als "Recreatieve voorzieningen" aangewezen gronden bestemd voor recreatieve voorzieningen, met de nadere bestemming die is vermeld bij de code waarmee het betreffende bestemmingsvlak op de plankaart is aangeduid. De nadere bestemming van het bestemmingsvlak met de code "R24" is "Recreatiewoningen (Schilderinklaan 3 e.v.)".

Ingevolge het vierde lid houdt een verboden gebruik als bedoeld in artikel 28, eerste lid (gebruik van gronden en bouwwerken) in ieder geval ook het gebruik van gebouwen en gronden voor permanente bewoning in, tenzij het betreft bedrijfswoningen.

2.9.1. Ingevolge artikel 28, eerste lid, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, is het verboden de in het plan begrepen gronden en bouwwerken te gebruiken op een wijze of tot een doel, strijdig met de in het plan aan deze gronden gegeven bestemming en met het in of krachtens het plan ten aanzien van het gebruik van deze gronden en bouwwerken bepaalde.

Ingevolge het derde lid, voor zover thans van belang, is een verboden gebruik als bedoeld in het eerste lid in ieder geval het gebruik van recreatiewoningen voor permanente bewoning.

2.10. In de plantoelichting van het bestemmingsplan staat dat de in het plangebied gelegen recreatiewoningen met de dubbelbestemming "Recreatiewoning" in het plan zijn opgenomen. Permanente bewoning van recreatiewoningen is niet toegestaan. Overigens vereist de aanpak van permanente bewoning van recreatiecomplexen een intensieve handhaving, aldus de plantoelichting.

2.11. Bij de toetsing of het plan al dan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening

heeft verweerder aansluiting gezocht bij het Streekplan Gelderland 1996 (hierna: het streekplan).

In het streekplan is het beleid geformuleerd ten aanzien van recreatiebungalowcomplexen (bladzijden 110 en 111). Volgens dit beleid zal de provincie slechts spaarzaam medewerking verlenen aan nieuwe initiatieven tot het realiseren van terreinen voor recreatiebungalows. Ontwikkelingen op dit gebied leiden tot marktverzadiging in de verhuurbungalowsector. Zowel nieuwe initiatieven als ook de omzetting van bestaande kampeerterreinen naar recreatiebungalowterreinen zullen door de provincie in hun regionale context worden beoordeeld. Dit betekent dat de regionale vraag en aanbod bezien worden en dat initiatieven op een plaats waar reeds enkele andere complexen bestaan, om deze reden kunnen worden afgewezen. De provincie zal op korte termijn onderzoeken hoe de regionale vraag en het aanbod zich tot elkaar verhouden. Een uitgangspunt daarbij is het voorkomen van verstening in kwetsbare gebieden.

Eén van de overige uitgangspunten van beleid is dat permanente bewoning van recreatiewoningen niet is toegestaan. Gemeenten moeten in hun bestemmingsplannen en in hun afspraken met initiatiefnemers clausules opnemen die deze ongewenste ontwikkeling uitsluiten.

Een belangrijk middel om permanente bewoning tegen te gaan, is het adequaat bestemmen door de gemeente. Hiertoe behoort het eenduidig bestemmen (geen algemene, ruime bestemming toekennen) en het in de bestemming opnemen van de eis van bedrijfsmatige exploitatie.

In bestaande situaties zal een actief saneringsbeleid moeten worden gevoerd. Met gemeenten die met de problematiek van permanente bewoning van recreatiewoningen kampen, worden op basis van een saneringsplan afspraken gemaakt over eventuele compenserende woningbouw, aldus het streekplan.

Het oordeel van de Afdeling

2.12. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 9 november 2005 in zaak nr. 200405773/1, is onduidelijk hoe verweerder zich de verwezenlijking van de bedrijfsmatige exploitatie van vakantiewoningen die in particulier eigendom zijn en die niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd, heeft voorgesteld.

Verweerder heeft daarnaast het begrip bedrijfsmatige exploitatie in zijn streekplanbeleid in het geheel niet omschreven.

2.13. Bij de toetsing of het plandeel al dan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening heeft verweerder voetstoots aansluiting gezocht bij het onder 2.11. opgenomen streekplanbeleid. Hoewel de eis van een bedrijfsmatige exploitatie van recreatiewoningen onder bepaalde omstandigheden ruimtelijk relevant kan zijn - waarbij onder meer de aard van de betrokken recreatiewoningen en de omgeving waarin zij staan, alsmede de eigendomssituatie en de eventuele beheerstructuur een rol spelen - ontslaat dat verweerder niet van de verplichting te bezien of in een concreet geval aanleiding bestaat van het beleid op dit punt af te wijken. Gelet op de onder 2.8. weergegeven feiten en omstandigheden kan niet in redelijkheid worden gesteld dat het opleggen van deze eis ten aanzien van de woningen van appellanten in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Naar het oordeel van de Afdeling leidt het opleggen van deze eis in dit geval tot een beperking van het gebruik die om planologische redenen niet gerechtvaardigd is. Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plandeel in

strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Door niettemin om deze reden goedkeuring aan het plandeel te onthouden heeft verweerder gehandeld in strijd met artikel 28, tweede lid, van de WRO in samenhang met artikel 10:27 van de Awb. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. De Afdeling ziet voorts aanleiding om zelf voorzien alsnog goedkeuring aan het plandeel met deze bestemming te verlenen, waarbij is betrokken dat door de rechthebbenden op de overige woningen tegen het vastgestelde plan geen bedenkingen zijn ingediend, en ook overigens niet is gebleken dat tegen deze bestemming bezwaren bestaan.

Het beroep van [appellanten sub 3]

Het standpunt van appellanten

2.14. Appellanten stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Agrarisch gebied met landschapswaarden", wat betreft de percelen in hun bezit. Deze bestemming belemmert volgens appellanten het agrarische gebruik van hun percelen en heeft waardevermindering tot gevolg. Zij wensen voor hun perceel de bestemming "Agrarisch gebied".

Voorts heeft verweerder volgens appellanten ten onrechte goedkeuring verleend aan het plandeel met de bestemming "Wegen" voor zover dit betrekking heeft op het gedeelte van de Terborgseweg naast hun woning. Appellanten stellen dat de weg illegaal is verlegd en dat zij overlast hebben van de weg. Zij verzoeken de Afdeling hun in dit kader voor de geleden schade een schadevergoeding toe te kennen.

Het standpunt van verweerder

2.15. Verweerder heeft de plandelen niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht geacht en heeft de plandelen goedgekeurd.

Verweerder heeft hiertoe onder meer overwogen dat de klachten van appellanten over de weg wat hem betreft buiten het kader van de beoordeling van het bestemmingsplan vallen, omdat de weg conform de bestaande situatie in het bestemmingsplan is opgenomen. Voorts heeft verweerder ten aanzien van de gewenste algemene agrarische bestemming overwogen dat hij geen aanleiding ziet voor het oordeel dat de gemeenteraad in redelijkheid niet heeft kunnen instemmen met de voorgestelde planregeling, die in overeenstemming is met het landschapsbeleidsplan 1994 (hierna: het landschapsbeleidsplan) en het streekplan.

De vaststelling van de feiten

2.16. Blijkens de plankaart rust op het perceel van appellanten de bestemming "Agrarisch gebied met landschapswaarden". Het perceel ligt aan de Terborgseweg. Het perceel wordt agrarisch gebruikt.

2.17. Volgens het streekplan ligt in de zones landelijk gebied C en landelijk gebied D, waarbinnen het plandeel ligt, het accent op de ontwikkelingsmogelijkheden van de functie landbouw. Landelijk gebied C is hoofdzakelijk in agrarisch gebruik. De gebiedscategorie wordt gekenmerkt door waardevolle samenhangende landschappelijke structuren en cultuurhistorische patronen. Natuur en bos komen veelal als kleinere elementen voor. Landelijk gebied D betreft in agrarisch gebruik zijnde cultuurgrond met verspreid voorkomende natuurwaarden en landschapselementen. Beleidsuitgangspunten voor het landelijk gebied zijn, voor zover thans van belang:

-kwetsbare functies worden beschermd;

- het landelijk gebied wordt zoveel mogelijk gevrijwaard van functies die daar niet thuishoren;
- functieverandering door hergebruik van vrijkomende (agrarische) bebouwing is alleen mogelijk als de nieuwe functie niet strijdig is met de beleidsdoelstellingen die voor de omgeving van toepassing zijn. De beleidsbeschrijving van het landelijke gebied is daarin richtinggevend;
- cultuurhistorische en landschappelijke structuren en archeologische en aardwetenschappelijke waarden zijn van groot belang en zullen worden ontzien en waar mogelijk versterkt.

2.18. In het landschapsbeleidsplan van de voormalige gemeente Wisch is een visie ontwikkeld voor de langere termijn ten aanzien van het landschap. Naast een landschapsvisie omvat het beleidsplan ook een beheersvisie. Het plan bevat een gemeentelijk "wensbeeld" voor groen in het buitengebied en kan daarmee sturen voor de handhaving en versterking van landschappelijke structuren en elementen. De aanbevelingen en voorgestelde maatregelen uit het beleidsplan hebben geen juridische status en daardoor geen dwingend karakter. Specifiek kan het landschapsbeleidsplan worden gebruikt als beleidsmatig kader bij het toepassen van aanlegvergunningen of de kapverordening, als instrument voor voorlichting en als richtlijn en stimulans voor het beheer en onderhoud van de landschappelijke elementen. De inhoud van deze nota is, voor zover van belang voor het plangebied, verwerkt in de paragrafen natuur en landschap in de plantoelichting.

2.19. In de plantoelichting staat dat op grond van landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten een belangrijk deel van de agrarische gronden in het plangebied is bestemd tot "Agrarisch gebied met landschapswaarden". Het kan daarbij gaan om reliëf van de bodem, openheid, houtwallenlandschap en/of nog overgebleven zandwegen. Binnen deze bestemming dient de agrarische functie rekening te houden met de aanwezige landschapswaarden. In het gebied met landschapswaarden legt het plan aan de bedrijven beperkingen op voor bepaalde potentieel schadelijke bouw- en gebruiksvormen.

2.20. Ingevolge artikel 5, eerste lid, voor zover thans van belang, van de planvoorschriften zijn de op de plankaart als "Agrarisch gebied met landschapswaarden" aangewezen gronden bestemd voor agrarische bedrijvigheid en instandhouding van de aldaar voorkomende danwel daaraan eigen landschapswaarden.

Ingevolge het tweede lid mag binnen elk bouwperceel op de gronden als bedoeld in het eerste lid uitsluitend worden gebouwd de bij één agrarisch bedrijf behorende bebouwing. Onder die bebouwing zijn begrepen ten hoogste één woning, zijnde de bedrijfswoning, en daarbij behorende bijgebouwen.

Ingevolge het derde lid, voor zover thans van belang, mogen buiten bouwpercelen uitsluitend worden gebouwd bouwwerken, geen gebouw zijnde, niet zijnde bouwwerken voor mestopslag, andere silo's, tunnelkassen of windmolens.

In het vierde lid is aan het bouwen van bouwwerken als bedoeld in het tweede en derde lid een aantal eisen gesteld.

Voorts is in het vijfde tot en met het zeventiende lid een aantal vrijstellings- en wijzigingsbevoegdheden opgenomen.

2.21. Bij vonnis van de rechtbank Arnhem van 20 mei 1976 is aan appellanten een vergoeding toegekend voor de overdracht van gronden die aan hen toebehoorden in verband met de verlegging van de Terborgseweg.

2.22. Ter zitting is komen vast te staan dat het tracé van de Terborgseweg zoals dat in het bestemmingsplan is opgenomen, gelijk is aan het tracé zoals opgenomen in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied" uit 1975. Appellanten hebben destijds geen bedenkingen ingediend tegen het vastgestelde tracé; evenmin is tegen het goedkeuringsbesluit beroep ingesteld.

Het oordeel van de Afdeling

2.23. De Afdeling stelt voorop dat in deze zaak, wat betreft het beroep van [appellanten sub 3], uitsluitend ter beoordeling kan staan of verweerder in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de plandelen met de bestemming "Wegen" en "Agrarisch gebied met landschapswaarden" niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. In dit verband overweegt de Afdeling het volgende.

2.24. De Afdeling stelt vast dat de beperkingen die de bestemming "Agrarisch gebied met landschapswaarden" meebrengt in overeenstemming zijn met het streekplan en het landschapsbeleidsplan. Deze beperkingen zijn vastgelegd in artikel 5 van de planvoorschriften. Hierin is een doeleindenomschrijving opgenomen en voorschriften over toegestane bouwwerken en over bouwen. Voor bepaalde (bouw-)activiteiten is een vrijstellingsvereiste opgenomen. Appellanten hebben niet onderbouwd om welke reden zij door deze beperkingen in hun bedrijfsuitoefening worden beperkt. Voor zover appellanten vrezen voor wat buiten het bestemmingsplan met betrekking tot hun perceel op gemeentelijk niveau besloten kan worden, kan dat, wat er ook zij van deze vrees, in het kader van deze procedure niet aan de orde komen.

Gelet op het vorenstaande bestaat derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder bij de afweging van de belangen gewicht had moeten toekennen aan hetgeen door appellanten naar voren is gebracht.

2.25. De Afdeling ziet in hetgeen appellanten over het plandeel met de bestemming "Wegen" hebben aangevoerd, gelet op de in 2.23 weergegeven omstandigheden geen aanleiding te oordelen dat verweerder dit plandeel in strijd met een goede ruimtelijke ordening had moeten achten.

2.26. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in zoverre niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellanten hebben 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 in zoverre terecht goedkeuring heeft verleend aan het plan. Het beroep is ongegrond.

2.27. Appellanten hebben nog verzocht om schadevergoeding in verband met gronden die omstreeks 1975 door de gemeente in gebruik zijn genomen ten behoeve van de aanleg van een weg. Deze gronden behoorden voorheen aan hen toe. Nu dit verzoek geen enkel verband houdt met het bestemmingsplan "Buitengebied Wisch" en het goedkeuringsbesluit van 28 juni 2005 kan het in het kader van deze procedure niet aan de orde komen.

Proceskosten

2.28. Ten aanzien van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van [appellanten sub 3] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 28 juni 2005, RE2005.4767 voor zover het betreft de onthouding van goedkeuring aan het plandeel met de bestemming "Recreatieve voorzieningen" en de code "R24";

III. verleent goedkeuring aan het onder II genoemde plandeel;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit voor zover dit is vernietigd;

V. verklaart het beroep van [appellanten sub 3] ongegrond;

VI. gelast dat de provincie Gelderland aan [appellant sub 1] alsmede aan [appellant sub 2] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van €138,00 (zegge: honderdachtendertig euro), ieder afzonderlijk, vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekovén, Voorzitter, en mr. M. Oosting en mr. J.A.W. Scholten-Hinlopen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Ettekovén w.g. Neuwahl

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 april 2006

280-463.