

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY5115
Datum uitspraak	5 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 31 mei 2011, nr. 9, heeft de raad het verzoek van [appellante] om herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied" voor het perceel [locatie] te Acquoy afgewezen.

Volledige tekst

201203227/1/R2.

Datum uitspraak: 5 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te Beesd, gemeente Geldermalsen,

en

de raad van de gemeente Geldermalsen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 31 mei 2011, nr. 9, heeft de raad het verzoek van [appellante] om herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied" voor het perceel [locatie] te Acquoy afgewezen.

Bij besluit van 31 januari 2012, nr. 6, heeft de raad het door [appellante] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad 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 27 september 2012, waar [appellante] en de raad, vertegenwoordigd door drs. F. Schmidt, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellante] heeft als eigenaresse van het perceel [locatie] te Acquoy bij de raad een verzoek ingediend om het bestemmingsplan "Buitengebied" te herzien in die zin dat de bestaande aanduiding "verblijfsrecreatiewoning" voor haar recreatiewoning wordt gewijzigd in de bestemming "Wonen".

2. De raad heeft besloten het verzoek niet in te willigen. Hieraan heeft de raad allereerst ten grondslag gelegd dat het verzoek van [appellante] in strijd is met artikel 2.2 en artikel 2.3 van de Ruimtelijke Verordening Gelderland van 15 december 2010 (hierna: de Verordening), inhoudende dat behoudens enkele uitzonderingen in een bestemmingsplan nieuwe bebouwing ten behoeve van wonen en werken slechts is toegestaan binnen bestaand bebouwd gebied. Daarnaast is het verzoek volgens de raad in strijd met het gemeentelijke beleid. De raad acht het ongewenst om een uitzondering te maken op het gemeentelijke beleid, omdat dit zal leiden tot precedentwerking. Verder zal de komst van een extra woning in het buitengebied ten koste gaan van het woningbouwprogramma, aldus de raad.

3. [appellante] kan zich niet met het bestreden besluit verenigen. Zij betoogt allereerst dat bij de voorbereiding van het besluit een onzorgvuldige procedure is gevolgd. Hiertoe voert zij aan dat de raad haar ten onrechte een formeel verzoek heeft laten indienen met de bijbehorende leges, terwijl de raad op voorhand wist dat hij geen medewerking wilde verlenen aan het verzoek. [appellante] stelt dat de raad ten onrechte geen overleg met haar heeft gevoerd.

3.1. De Afdeling overweegt dat het bestreden besluit is voorbereid met toepassing van de wettelijk voorgeschreven procedure. Het voeren van overleg met de indiener van een verzoek om herziening van een bestemmingsplan maakt geen deel uit van deze procedure. Het ontbreken van overleg met [appellante] heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het besluit. Voorts ziet de Afdeling evenmin in hetgeen overigens is aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat de procedure onzorgvuldig is verlopen, nu uit de stukken blijkt dat [appellante] zelf de keuze heeft gemaakt om een formeel verzoek om herziening van het bestemmingsplan in te dienen. Het betoog faalt.

4. [appellante] betoogt verder dat de raad ten onrechte aan het besluit ten grondslag heeft gelegd dat haar verzoek om haar recreatiewoning als woning te bestemmen in strijd is met de Verordening. Hiertoe voert zij aan dat de Verordening in dit geval niet van toepassing is, omdat de Verordening niet gold ten tijde van het indienen van haar verzoek. Dit is volgens [appellante] van belang, omdat het provinciale beleid dat gold ten tijde van het verzoek ruimte bood om aan het verzoek medewerking te verlenen. Daarnaast betwist [appellante] dat in dit geval de door de raad genoemde artikelen van de Verordening van toepassing zijn. Hiertoe stelt zij dat in dit geval geen sprake is van nieuwe bebouwing, maar alleen de bestemming van de bestaande bebouwing wordt gewijzigd. Verder betoogt [appellante] dat het verlenen van medewerking aan het verzoek, in tegenstelling tot hetgeen de raad stelt, niet zal leiden tot ongewenste precedentwerking. Evenmin zal de wijziging in een woonbestemming ten koste gaan van het woningbouwprogramma, nu geen sprake is van nieuwbouw, aldus [appellante]. Tot slot doet [appellante] een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Zij stelt dat in gelijke gevallen ook een woonbestemming is toegekend. In dit kader wijst zij op Kerkweg 21 en Kerkweg 25.

4.1. Provinciale Staten van Gelderland hebben de Verordening op 15 december 2010 vastgesteld. Op 2 maart 2011 is de Verordening in werking getreden. Ten tijde van het nemen van het besluit op 31 mei 2011, alsmede ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar op 31 januari 2012, was de Verordening derhalve in werking getreden. Bij een heroverweging in bezwaar, als bedoeld in artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht, geldt als uitgangspunt dat rekening moet worden gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden zoals die zich op dat moment voordoen en dat het recht moet worden toegepast zoals dat op dat moment geldt. De door [appellante] gestelde omstandigheid dat op grond van het provinciale beleid, zoals dat gold ten tijde van het indienen van het verzoek,

geen beletsel bestond om medewerking te verlenen aan het verzoek, vormt, wat daar verder ook van zij, geen aanleiding om van dit uitgangspunt af te wijken. In dit verband is mede van belang dat in de Verordening geen uitzonderingsbepaling is opgenomen voor besluiten tot vaststelling van een bestemmingsplan of de weigering daarvan waaraan een verzoek ten grondslag ligt dat dateert van voor de inwerkingtreding van de Verordening. In tegenstelling tot hetgeen [appellante] stelt diende de raad het verzoek derhalve aan de Verordening te toetsen en niet aan het provinciale beleid dat gold ten tijde van het indienen van het verzoek. 4.2. Ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Verordening, is in een bestemmingsplan nieuwe bebouwing ten behoeve van wonen en werken slechts toegestaan:

- a. binnen bestaand bebouwd gebied,
- b. binnen de woningbouwcontour van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen,
- c. binnen de zoekrichting woningbouw van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen, mits 90% van de woningen wordt gebouwd in de betaalbare huur en/of koopsector, met dien verstande dat voor de gemeente Doesburg een percentage van 70 geldt,
- d. binnen de zoekzones bedrijventerreinen van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen,
- e. binnen de zoekzones wonen en werken uit de Streekplanuitwerking Zoekzones stedelijke functies en landschappelijke versterking, zoals opgenomen in bijlage 8.

De geometrische plaatsbepaling van het gestelde onder b, c, d en e is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.9925.PV00003-0003 en verbeeld op de bij deze verordening behorende kaart Verstedelijking.

Ingevolge het derde lid, kan in afwijking van artikel 2, tweede lid, in een bestemmingsplan nieuwe bebouwing ten behoeve van wonen en werken tevens mogelijk worden gemaakt:

- a. indien de nieuwe bebouwing functioneel gebonden is aan het buitengebied;
- b. in geval van functieverandering naar een niet-agrarische functie, mits 1) sprake is van de vervanging van bestaande bebouwing, met inbegrip van bouwwerken ten behoeve van glastuinbouw, door nieuwe bebouwing welke leidt tot een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak, en
2) buiten de concentratiegebieden glastuinbouw en de regionale clusters glastuinbouw, en 3) in de toelichting bij een bestemmingsplan wordt aangegeven op welke manier nieuwe bebouwing landschappelijk wordt ingepast;
- c. bij oprichting van nieuwe landgoederen, mits 1) sprake is van een substantiële verbetering van in de directe omgeving aanwezige kwaliteiten van natuur, water of landschap of de recreatieve mogelijkheden van die omgeving, en 2) in de toelichting bij een bestemmingsplan wordt aangegeven op welke manier nieuwe bebouwing landschappelijk wordt ingepast;
- d. ten behoeve van uitbreiding van bestaande niet-agrarische bedrijvigheid tot een maximum van 20% van het bebouwd oppervlak, met dien verstande dat de maximale bedrijfsoppervlakte na uitbreiding niet groter is dan 375m², waarbij een grotere uitbreiding kan worden toegestaan, indien deze uitbreiding in overeenstemming is met een door Gedeputeerde Staten geaccordeerd regionaal beleidskader;

De geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.9925.PV00003-0003 en verbeeld op de bij deze verordening behorende kaart Verstedelijking.

4.3. Ingevolge artikel 7, eerste lid, wordt in een bestemmingsplan permanente bewoning van recreatiewoningen uitgesloten.

Ingevolge het tweede lid, kan in een bestemmingsplan omzetting van permanent bewoonde recreatiewoningen naar een woonbestemming worden toegestaan, indien de permanente bewoning van recreatiewoningen reeds dateert van op of vóór 31 oktober 2003 en deze recreatiewoningen niet gelegen zijn binnen het groen blauwe raamwerk, de weidevogel- en ganzengebieden en concentratiegebieden voor intensieve teelten. De geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.9925.PV00003-0003 en is verbeeld op de bij deze verordening behorende kaart Recreatie.

4.4. Naar het oordeel van de Afdeling zijn in artikel 2, tweede en derde lid, van de Verordening noch in de toelichting daarop aanknopingspunten te vinden voor het standpunt van de raad dat artikel 2, tweede en derde lid, van de Verordening in de weg staat aan het omzetten van de aanduiding "verblijfsrecreatiewoning" voor een recreatiewoning in een woonbestemming. Nu de recreatiewoning van [appellante] reeds ter plaatse aanwezig is, leidt de omzetting naar de bestemming "Wonen" namelijk niet tot nieuwe bebouwing. [appellante] stelt derhalve terecht dat de raad ten onrechte artikel 2, tweede en derde lid, van de Verordening aan de weigering ten grondslag heeft gelegd.

4.5. Het voorgaande leidt evenwel niet tot het oordeel dat de raad niet in redelijkheid het verzoek van [appellante] om het bestemmingsplan "Buitengebied" te herzien, heeft kunnen afwijzen. De Afdeling overweegt hiertoe als volgt. De raad komt in beginsel beleidsvrijheid toe bij het besluit omtrent het vaststellen van een bestemmingsplan. De raad heeft gesteld dat het verzoek van [appellante] om het bestemmingsplan te herzien niet in overeenstemming is met het gemeentelijke beleid. De raad heeft ter zitting toegelicht dat terughoudend wordt omgegaan met het toekennen van woonbestemmingen voor recreatiewoningen in het buitengebied. De raad heeft gesteld dat hij het provinciale beleid op dit punt onderschrijft. Het provinciale beleid, zoals dat tevens is neergelegd in artikel 7 van de Verordening, houdt in dat alleen in het geval dat een recreatiewoning reeds sinds 2003 permanent wordt bewoond, onder voorwaarden omzetting naar een woonbestemming mogelijk is. Nu [appellante] haar recreatiewoning niet permanent bewoont, stelt de raad terecht dat het toekennen van een woonbestemming voor haar recreatiewoning niet in overeenstemming is met het gemeentelijke beleid.

4.6. De raad heeft gesteld dat er onvoldoende grond is om in dit geval een uitzondering te maken op het door hem toegepaste beleid. De raad heeft in dit verband belang kunnen hechten aan de omstandigheid dat het verlenen van medewerking aan het verzoek van [appellante] kan leiden precedentwerking, omdat ook andere eigenaren van recreatiewoningen een verzoek kunnen indienen om het bestemmingsplan te herzien. Mede gelet op het verlaagde woningbouwcontingent heeft de raad dit ongewenst kunnen achten.

Ten aanzien van de door [appellante] gemaakte vergelijking met de woningen aan Kerkweg 21 en Kerkweg 25 heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat deze situaties verschillen van de aan de orde zijnde situatie omdat deze recreatiewoningen, in tegenstelling tot de recreatiewoning van [appellante], in 2006 wat betreft feitelijk gebruik, omvang en bouwtechniek kunnen worden aangemerkt als woning. [appellante] heeft dit niet gemotiveerd betwist. De Afdeling ziet derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door haar genoemde situaties niet overeenkomen met de thans aan de orde zijnde situatie.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad in redelijkheid aan het belang

van [appellante] bij de omzetten naar een woonbestemming minder gewicht heeft kunnen toekennen dan aan het belang vast te houden aan het gemeentelijk beleid.

4.7. Gelet op het bovenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid het verzoek om herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied" voor het perceel [locatie] te Acquoy heeft kunnen weigeren op de grond dat het gemeentelijk beleid zich tegen de herziening verzet.

Nu het besluit door deze motivering zelfstandig kan worden gedragen, leidt hetgeen onder 4.4 is overwogen niet tot vernietiging van het bestreden besluit.

5. De conclusie is dat hetgeen [appellante] heeft aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het recht. Het beroep is ongegrond.

6. 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. M.A.A. Mondt-Schouten, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C.C.V. Fenwick, ambtenaar van staat.

w.g. Mondt-Schouten w.g. Fenwick
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 december 2012

683.