

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY7299
Datum uitspraak	27 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 juli 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "'t Stepke te Budel" vastgesteld.

Volledige tekst

201109438/1/T1/R3.

Datum uitspraak: 27 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], beiden wonend te Budel, gemeente Cranendonck,
2. [appellanten sub 2], beiden wonend te Budel, gemeente Cranendonck,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Cranendonck,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 5 juli 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "'t Stepke te Budel" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1] en [appellanten sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellanten sub 1], [appellanten sub 2] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 oktober 2012, waar [appellanten sub 1], bijgestaan door mr. J.M. Smits, en [appellanten sub 2], bijgestaan door mr. G.H. Blom, en de raad, vertegenwoordigd door drs. V.B. Herzberg, werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting [partij], bijgestaan door mr. J.E. Hamann, advocaat te Den Haag, als partij gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State (hierna: WrvS), voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden

besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. Ter zitting hebben [appellanten sub 1] de beroepsgrond over de omvang van het plangebied op de digitale verbeelding op de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl ingetrokken.

3. Het plan voorziet in de mogelijkheid tot het bouwen van drie woningen aan 't Stepke te Budel.

4. [appellanten sub 2] stellen dat het bestreden besluit in strijd met artikel 3.8, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) pas na meer dan twee weken na de vaststelling bekend is gemaakt en bovendien te laat aan hen is toegezonden. Deze beroepsgronden hebben betrekking op een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het bestreden besluit en kunnen reeds om die reden de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Het betoog faalt.

5. [appellanten sub 2] stellen dat de raad in strijd met het tussen het buurtbeheer en de gemeente gesloten convenant heeft nagelaten om advies te vragen aan de buurtplatforms bij de voorbereiding van het plan.

5.1. Het bieden van inspraak voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan maakt geen onderdeel uit van de in de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure. Zo uit het convenant al een verplichting tot inspraak voor buurtplatforms volgt, heeft het schenden van die verplichting geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

6. [appellanten sub 2] voeren aan dat de gemeente een koop/realisatieovereenkomst met de initiatiefnemer heeft gesloten waarin de gemeente heeft toegezegd om zich maximaal in te spannen om de bouw van woningen aan 't Stepke mogelijk te maken. Zij betogen dat de raad door deze toezegging niet langer onpartijdig was en hij het plan daarom in strijd met artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet zonder vooringenomenheid heeft vastgesteld.

6.1. Voormelde koop/realisatieovereenkomst bevat een inspanningsverplichting voor het gemeentebestuur om woningbouw mogelijk te maken op de percelen in het plangebied. Bij het vaststellen van het bestemmingsplan dient de raad een afweging van alle relevante planologische belangen te maken waarbij de raad nog de ruimte heeft om, indien hij dat in het belang van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht, tot een andere uitkomst te komen dan waarvan in de overeenkomst waarin de inspanningsverplichting is neergelegd wordt uitgegaan. Gelet op het feit dat de raad deze beleidsvrijheid heeft, kan uit het enkele feit dat de raad in overeenstemming met een door de gemeente aangegane inspanningsverplichting het plan heeft vastgesteld, niet worden afgeleid dat de raad het plan in strijd met artikel 2:4 van de Awb vooringenomen heeft vastgesteld. Het betoog faalt.

7. [appellanten sub 2] betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met het vertrouwensbeginsel. Hierbij stellen zij dat de desbetreffende gronden in het bestemmingsplan "Buitengebied", dat is vastgesteld in december 2009, opnieuw de bestemming "Agrarisch" hebben gekregen, hoewel de gemeente al eerder de genoemde koop/realisatieovereenkomst had gesloten. Daarnaast heeft het college van burgemeester en wethouders daarna geweigerd om een bouwvergunning te verlenen voor de bouw van vijf woningen op deze plaats. Ten slotte stellen zij dat ambtenaren van de gemeente diverse keren hebben verklaard dat geen nieuwbouw zou worden toegestaan op deze plek.

7.1. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende verwachtingen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Met betrekking tot de eerdere weigering van het college om een bouwvergunning te verlenen geldt dat hiervoor een ander toetsingskader wordt gehanteerd dan in een bestemmingsplanprocedure en dat de bouwvergunning is geweigerd wegens strijd met het bestemmingsplan "Buitengebied". Verder geldt dat in het algemeen geen rechten kunnen worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan berust niet bij een ambtenaar, maar bij de raad. [appellanten sub 2] hebben niet aannemelijk gemaakt dat ambtenaren namens de raad toezeggingen hebben gedaan dat op deze plaats nimmer woningbouw zou worden toegestaan.

Het betoog faalt.

8. [appellanten sub 1] en [appellanten sub 2] stellen dat het vrije uitzicht vanuit hun woning, hun privacy en hun woongenot als gevolg van het plan zullen worden aangetast.

8.1. Aan de gronden in het plangebied is de bestemming "Wonen" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.2, onder lid 3.2.1, gelden voor het bouwen van hoofdgebouwen op gronden met die bestemming de volgende regels:

[...];

c. de goothoogte mag niet meer bedragen dan 7 m;

d. de bouwhoogte mag niet meer bedragen dan 10 m;

[...].

8.2. Uit de verbeelding blijkt dat de afstand van het plandeel met de bestemming "Wonen" tot aan de dichtstbijzijnde woningen ten minste 15 m bedraagt. Gelet hierop en de maximaal toegestane goot- en bouwhoogte heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het uitzicht vanuit de woningen, de privacy en het woongenot niet ernstig zullen worden aangetast. Het betoog faalt.

9. [appellanten sub 1] en [appellanten sub 2] voeren aan dat het plan in strijd met artikel 5.5, tweede lid, aanhef en onder a, van de provinciale Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 (hierna: de Verordening) voorziet in een stedelijke ontwikkeling binnen een zogenoemde 25-jaarszone zeer kwetsbaar. Bovendien ontbreekt volgens hen in strijd met het derde lid van dat artikel ten onrechte een verantwoording in de plantoelichting over de risico's voor de kwaliteit van het grondwater. Verder heeft de raad volgens hen onvoldoende gemotiveerd waarom de gewenste woningbouw niet kan worden gerealiseerd op een inbreidingslocatie in één van de kernen van de gemeente, zodat het plan in strijd is met artikel 3.3, tweede lid, van de Verordening.

Voor zover geen sprake zou zijn van een stedelijke ontwikkeling, voeren [appellanten sub 1] en [appellanten sub 2] aan dat het plan niet voldoet aan de voorwaarden voor woningbouw in een agrarisch gebied als genoemd in artikel 11.4 van de Verordening, waaronder de ligging in een bebouwingsconcentratie. Zij merken hierbij op dat uit de Visie bebouwingsconcentraties van het gemeentebestuur volgt dat het plangebied geen deel uitmaakt van een bebouwingsconcentratie, maar van een waardevolle open ruimte, en dat de mogelijk gemaakte woningbouw het open karakter van het landschap aantast. Voorts voeren

[appellanten sub 1] aan dat niet duidelijk is welke maatregelen zullen worden genomen ten behoeve van het plan in verband met de rood-voor-groen-regeling.

9.1. De raad stelt dat er voor de beoogde woningen logischerwijs voldoende ruimte is binnen de verschillende kernen van de gemeente Cranendonck. Het gaat hier echter niet om gemeentelijke gronden, terwijl de gronden aan 't Stepke wel eigendom zijn van de gemeente. De eigenaren van gronden op inbreidingslocaties waarop ruimte is voor woningbouw willen volgens de raad deze ruimte slechts benutten voor een eigen woning. Daarbij acht de raad woningbouw op verschillende van deze inbreidingslocaties niet aanvaardbaar vanuit stedenbouwkundig oogpunt. Verder neemt de raad het standpunt in dat het plangebied een goede plaats is voor de beoogde woningen. De raad stelt hierbij dat het plangebied ligt in het zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling, de drie nieuwe woningen aan drie zijden grenzen aan bestaande woningen en dat het plangebied direct grenst aan de kom van Budel. Uit de plantoelichting volgt dat de raad zich ten tijde van het bestreden besluit op het standpunt stelde dat het plan voorziet in een stedelijke ontwikkeling in de zin van de Verordening. Ter zitting heeft de raad evenwel betoogd dat het plan niet voorziet in een stedelijke ontwikkeling.

9.2. Ten tijde van de vaststelling van het plan was de Verordening, zoals deze gold vanaf 1 maart 2011, van toepassing. Het plangebied is in de bij de Verordening behorende overzichtskaart aangeduid als agrarisch gebied en zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling. Voorts ligt het plangebied in een 25-jaarszone zeer kwetsbaar.

Ingevolge artikel 1.1, aanhef en onder 73, van de Verordening wordt onder stedelijke ontwikkeling verstaan: nieuw ruimtebeslag of uitbreiding of wijziging van bestaand ruimtebeslag ten behoeve van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies.

Ingevolge artikel 3.2 zijn bestemmingsplannen die voorzien in een stedelijke ontwikkeling uitsluitend gelegen in bestaand stedelijk gebied.

Ingevolge artikel 3.3, eerste lid, kan in afwijking van artikel 3.2 een bestemmingsplan, gelegen in een zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling, voorzien in een stedelijke ontwikkeling mits de toelichting daaromtrent een verantwoording bevat.

Ingevolge het tweede lid blijkt uit de verantwoording, als bedoeld in het eerste lid, dat financiële, juridische of feitelijke mogelijkheden ontbreken om de beoogde vorm van stedelijke ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied van een van de kernen van de gemeente te situeren, in het bijzonder door middel van inbreiden, herstructureren, intensiveren, meervoudig ruimtegebruik of enige andere vorm van zorgvuldig ruimtegebruik.

Ingevolge artikel 5.5, tweede lid, aanhef en onder a, staat een bestemmingsplan dat is gelegen in een 25-jaarszone zeer kwetsbaar niet een stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied toe.

Ingevolge het derde lid bevat de toelichting bij een bestemmingsplan dat is gelegen in een 25-jaarszone zeer kwetsbaar een verantwoording waaruit blijkt dat de risico's voor de kwaliteit van het grondwater geheel of nagenoeg geheel gelijk blijven.

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:

a. nieuwbouw van één of meer woningen;

b. zelfstandige bewoning van bedrijfsgebouwen, recreatiewoningen en andere niet voor bewoning bestemde gebouwen.

Ingevolge artikel 11.4, eerste lid, kan, in afwijking van artikel 11.1, eerste lid, een bestemmingsplan dat is gelegen in een bebouwingsconcentratie binnen een zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling of binnen een gebied integratie stad-land, 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 het 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.

9.3. De Afdeling overweegt dat met de bouw van de drie beoogde woningen op zichzelf geen samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies ontstaat. Daarnaast zullen deze woningen weliswaar aan de rand van het stedelijk gebied komen te staan en vormen zij een uitbreiding van het bestaand ruimtebeslag, maar niet kan worden gezegd dat de ruimtelijke structuur van bestaande stedelijke functies van de kern van Budel door het toevoegen van de drie beoogde woningen wordt veranderd of versterkt. Voor de opvatting dat niet iedere uitbreiding van het bestaand ruimtebeslag, hoe gering ook, strekt ten behoeve van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies vindt de Afdeling steun in de toelichting op de artikelen 5.4 en 5.5 van de Verordening. Hierin worden als voorbeelden van stedelijke ontwikkeling nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen genoemd. Gelet op het vorenstaande voorziet het plan derhalve niet in een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1, aanhef en onder 73, van de Verordening.

9.4. Nu het plan niet voorziet in een stedelijke ontwikkeling wordt de met het plan mogelijk gemaakte woningbouw in een 25-jaarszone zeer kwetsbaar niet uitgesloten door artikel 5.5, tweede lid, van de Verordening.

Verder wordt in de plantoelichting ingegaan op de gevolgen van het plan voor de kwaliteit van het grondwater. In de plantoelichting staat dat vanwege de kwaliteit van het grondwater het van belang is dat oppervlakken waarvan water afstroomt niet worden vervaardigd van uitlogende bouwmaterialen en opritten en parkeervoorzieningen op eigen terrein dienen te worden voorzien van een aaneengesloten verharding. Deze maatregelen zien op de uitvoering van het plan en kunnen in deze procedure dan ook verder niet aan de orde komen. [appellanten sub 1] en [appellanten sub 2] hebben niet aannemelijk gemaakt dat met deze in de provinciale milieuverordening genoemde maatregelen onvoldoende is gewaarborgd dat de risico's voor de kwaliteit van het grondwater geheel of nagenoeg geheel gelijk blijven en dat het plan op dit punt in strijd is met artikel 5.5, derde lid, van de Verordening.

Het betoog faalt.

9.5. De Afdeling stelt vast dat, aangezien geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling, artikel 3.3 van de Verordening niet van toepassing is op het plan en de raad bij de vaststelling hiervan niet gebonden was aan de voorwaarden uit dit artikel. Voor het overige wordt over

het alternatief om de beoogde woningen te bouwen op een inbreidingslocatie binnen de kernen van de gemeente als volgt overwogen.

De raad dient bij de keuze van de bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsvrijheid. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen. Uit het verweerschrift volgt dat de raad verschillende inbreidingslocaties binnen de gemeente in ogenschouw heeft genomen, maar dat de drie beoogde woningen hier niet konden worden gerealiseerd, omdat niet tot overeenstemming kon worden gekomen met de eigenaren van deze gronden. Daarnaast was volgens de raad woningbouw op andere plekken in het bestaand bebouwd gebied vanuit stedenbouwkundig oogpunt niet wenselijk. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid de keuze kunnen maken om de beoogde woningen mogelijk te maken aan 't Stepke in plaats van op een inbreidingslocatie.

Het betoog faalt.

9.6. Het plangebied maakt deel uit van het agrarische gebied en het bestreden besluit voorziet niet in een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in hoofdstuk 3 van de Verordening. Dit betekent dat hoofdstuk 11 van de Verordening van toepassing is op het plan. Ingevolge artikel 11.1, aanhef en onder a, van de Verordening stelt een bestemmingsplan dat is gelegen in een agrarisch gebied regels ter voorkoming van nieuwbouw van één of meer woningen. De in het plan voorziene woningbouw is ingevolge artikel 11.4 slechts toegestaan indien voldaan wordt aan de in dat artikel genoemde voorwaarden. Vast staat dat de raad niet heeft gezien of het plan voldoet aan deze voorwaarden. Gelet hierop is het bestreden besluit op dit punt onzorgvuldig tot stand gekomen.

10. In hetgeen [appellanten sub 1] en [appellanten sub 2] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

11. Met het oog op een spoedige beëindiging van het geschil zal de Afdeling met toepassing van artikel 46, zesde lid, van de WRvS de raad opdragen om binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak alsnog:

1. te onderzoeken of de met het plan mogelijk gemaakte woningbouw voldoet aan artikel 11.4 van de Verordening en zo dit het geval is, dit alsnog toereikend te motiveren en een verantwoording als bedoeld in het tweede lid van dat artikel op te nemen in de plantoelichting, dan wel het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling;

2. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

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

13. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht. Tevens zullen in de einduitspraak, gelet op de samenhang met de in artikel 11.4 van de Verordening genoemde voorwaarden, de beroepsgronden over de rood-voor-groenregeling, het open karakter van het landschap, en de Visie bebouwingsconcentraties worden besproken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

draagt de raad van de gemeente Cranendonck op om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

1. met inachtneming van overweging 11 het bestreden besluit alsnog toereikend te motiveren dan wel het bestreden besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling en
2. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, ambtenaar van staat.

w.g. Van Buuren w.g. Lap
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 december 2012

288-656.