

# Zoekresultaat - inzien document

## ECLI:NL:RVS:2015:1067

Permanente link:

<http://deelink.rechtspraak.nl>

Instantie Raad van State

Datum uitspraak 08-04-2015

Datum publicatie 08-04-2015

Zaaknummer 201401043/1/R4

Rechtsgebieden Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 28 november 2013, kenmerk 2013/58366, heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Alphen Noord" vastgesteld.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

## Uitspraak

201401043/1/R4.

Datum uitspraak: 8 april 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te Alphen aan den Rijn,
2. [appellant sub 2], wonend te Leiden,
3. [appellant sub 3], wonend te Alphen aan den Rijn,

en

de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 november 2013, kenmerk 2013/58366, heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Alphen Noord" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellanten sub 1] en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 februari 2015, waar [appellanten sub 1], bijgestaan door mr. I.M. van der Heijden, advocaat te Den Haag, [appellant sub 2], vertegenwoordigd door J.J. Bakker en mr. R. Lever, advocaat te Leiden, [appellant sub 3], bijgestaan door mr. L.C.J. Dekkers, advocaat te Alphen aan den Rijn, en de raad, vertegenwoordigd door G.J. Faken-Oudekerk en mr. C.M.I. Logtmeijer, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

3. Het plan maakt onderdeel uit van de actualiseringsstag waartoe de raad het Plan van Aanpak Actualisering, standaardisering en digitalisering van bestemmingsplannen heeft vastgesteld. Doel is om voor het plangebied te komen tot een actueel bestemmingsplan. In de Structuurvisie Buitengebied is een aanzet gegeven voor een gebiedsgewijze benadering van het buitengebied, die nu vertaald wordt in de bestemmingsplannen voor het buitengebied.

[locatie 1], met inbegrip van naastgelegen gronden

4. [appellanten sub 1] en [appellant sub 3] kunnen zich niet verenigen met de planregeling voor het perceel [locatie 1] te Alphen aan den Rijn, met inbegrip van de naastgelegen gronden, kadastraal bekend als Gemeente Oudshoorn, sectie B, nummer 4984. [appellanten sub 1] zijn eigenaar van deze gronden. De woning van [appellant sub 3] is tegenover deze gronden gelegen, aan de [locatie 2], op een afstand van ongeveer 30 m.

5. [appellant sub 3] betoogt dat de planregeling door de daarin gehanteerde systematiek innerlijk tegenstrijdig is. Hiertoe voert [appellant sub 3] aan dat blijkens de verbeelding de betrokken gronden zijn bestemd voor "Agrarisch met waarden - landschap 1" en daarmee gelet op artikel 3, leden 3.1 en 3.2, van de planregels voornamelijk zijn bedoeld voor agrarische bedrijvigheid. Artikel 3, lid 3.5, van de planregels bepaalt echter dat het gebruik van de gronden dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan, zoals aangegeven op de bij het plan behorende inventarisatiekaart, niet mag worden gewijzigd in ander gebruik. Voor de betrokken gronden is het enige toegestane gebruik hierdoor wonen en erf. Artikel 3, lid 3.5, heeft daardoor tot gevolg dat het gebruik overeenkomstig de agrarische bestemming wordt verboden, hetgeen volgens [appellant sub 3] innerlijk tegenstrijdig en in strijd met de rechtszekerheid is. [appellant sub 3] betoogt verder dat de inventarisatiekaart door het bepaalde in artikel 3, lid 3.5, van de planregels een werking heeft die moet worden gelijkgesteld met de verbeelding, maar de inventarisatiekaart ten onrechte niet voldoet aan de eisen die ingevolge de artikelen 1.2.4 tot en met 1.2.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) aan een verbeelding worden gesteld.

5.1. De raad stelt dat conform de Structuurvisie Buitengebied is gekozen voor het opsplitsen van het buitengebied in een poldergerichte aanpak, waarbij per polder een verzamelbestemming is toegekend. Bij Polder Vierambacht is dit de verzamelbestemming "Agrarisch met waarden - landschap 1", waarbinnen agrarisch gebruik van de gronden centraal staat, omdat de polder zelf nog van groot belang is voor de agrarische bedrijvigheid. Om die reden is in artikel 3, lid 3.1, van de planregels een aantal agrarische functies, met landschappelijke en cultuurhistorische waarden, als primaire functies aangewezen. Daarnaast is in artikel 3, lid 3.2, van de planregels een aantal bestaande (legale) functies aangewezen die in het gebied voorkomen, waaronder de functie wonen met tuin/erf. Het perceel [locatie 1] met naastgelegen gronden kent in de bestaande situatie de functie wonen met tuin/erf, zodat het gebruik hiervan

overeenkomstig de verzamelbestemming is. Om te voorkomen dat bepaalde functies binnen de verzamelbestemming onderling vrijelijk kunnen worden omgezet zonder kwaliteitstoets vooraf, is in artikel 3, lid 3.5, van de planregels een specifieke gebruiksbepaling opgenomen op grond waarvan het gebruik van gronden en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan - behoudens uitzonderingen - niet mag worden gewijzigd in een ander gebruik. Omdat het huidige gebruik niet op de verbeelding is opgenomen, is een inventarisatiekaart aan het bestemmingsplan toegevoegd, waarop de huidige bebouwing en functies in beeld zijn gebracht. Het gebruik overeenkomstig de verzamelbestemming, zoals bepaald in artikel 3, leden 3.1 en 3.2, van de regels, wordt door artikel 3, lid 3.5, niet verboden; enkel een wijziging van functie zonder kwaliteitstoets vooraf is verboden, aldus de raad. Het betoog van [appellant sub 3] dat de inventarisatiekaart door de redactie van artikel 3, lid 3.5, een werking gelijk aan de verbeelding krijgt, waardoor strijd zou bestaan met de artikelen 1.2.4 tot en met 1.2.6 van het Bro, volgt de raad op grond van het vorenstaande niet.

5.2. Aan de betrokken gronden is de bestemming "Agrarisch met waarden - landschap 1" toegekend. Ter plaatse van de woning is een bouwvlak toegekend. Op de inventarisatiekaart, die als bijlage 6 bij de planregels is gevoegd, zijn de gronden van de woning aangeduid als "Wonen", is een strook ten westen daarvan aangeduid als "Onbebouwd erf" en zijn nog verder westelijk gronden, waar zich een paardenstal en een paardenwei bevinden, aangeduid als "Wonen".

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch met waarden - landschap 1" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. weidebouw;
- b. akkerbouw;
- c. vollegrondstuinbouw;
- d. melkveehouderij;
- e. het behoud en de versterking van de aan deze gronden eigen zijnde landschappelijke en cultuurhistorische waarden waarbij de volgende karakteristieken in acht moeten worden genomen:
  - het bestaande sloten - en verkavelingspatroon;
  - de openheid van het landschap;
  - de zichtlijnen vanuit het bebouwingslint op het achterliggende land;
- f. een en ander met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 3 en 4 van deze bestemmingsplanregels.

Ingevolge lid 3.2 zijn de voor "Agrarisch met waarden - landschap 1" aangewezen gronden, naast de functies genoemd in artikel 3.1, tevens bestemd voor:

- a. agrarische bedrijven;
- b. woningen met bijbehorende voorzieningen, waaronder begrepen het uitoefenen van een aan-huisgebonden beroep en kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten, met inachtneming van de specifieke gebruiksregels genoemd in artikel 14.2;
- c. bedrijven;
- d. sierteelt;
- e. intensieve veehouderij;
- f. recreatie - volktuinencomplex;

g. water met bijbehorende voorzieningen;

h. tuinen en erven;

i. verkeersvoorzieningen, waaronder rijbanen, kunstwerken, parkeerplaatsen en -voorzieningen, voorzieningen voor het stallen van fietsen, geluidwerende voorzieningen, in- en uitritten, voetpaden, sloten, bermen, beplantingen en andere groenvoorzieningen, fietspaden, ruiterspaden en straatmeubilair, bruggen, duikers, nutsvoorzieningen, één en ander hoofdzakelijk gericht op de verblijfsfunctie, met uitzondering van verkooppunten voor motorbrandstoffen;

j. kleinschalige dagrecreatieve voorzieningen;

k. verbrede landbouw, kleinschalige recreatieve voorzieningen, ondersteunende horeca en voor welzijn, zorg en gezondheid binnen bestaande gebouwen en bijbehorende gronden, met een maximum oppervlakte van 100 m<sup>2</sup> per bouwvlak, in nevenschikte omvang en aanvaardbaar gelet op de verkeerskundige situatie ter plaatse en op de aan- en afvoerroutes naar het perceel;

[...].

Ingevolge artikel 3, lid 3.5, mag het gebruik van de gronden en bouwwerken bedoeld in artikel 3, leden 3.1 en 3.2, dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan, zoals aangegeven op Bijlage 6 Inventarisatiekaart en bijbehorende Verklaring inventarisatiekaart, behorende bij dit bestemmingsplan, niet worden gewijzigd in een ander gebruik.

Ingevolge lid 3.6.2 zijn burgemeester en wethouders bevoegd met een omgevingsvergunning af te wijken van bestaande niet-agrarische bedrijvigheid zoals bedoeld in artikel 3, lid 3.5, mits aan de daar genoemde voorwaarden a. tot en met i. wordt voldaan.

5.3. Naar het oordeel van de Afdeling leidt de toegepaste systematiek waarbij voor een gebied een algemene bestemming wordt toegekend, maar verandering van bestaande vormen van gebruik - zoals aangegeven op de zogeheten inventarisatiekaart - in een ander gebruik wordt uitgesloten behoudens bepaalde afwijkingen bij omgevingsvergunning, er niet toe dat het plan innerlijk tegenstrijdig of in strijd met de rechtszekerheid is. Hiertoe overweegt de Afdeling dat op grond van een specifieke gebruiksregel - zoals in dit geval artikel 3, lid 3.5, van de planregels - uitzonderingen kunnen worden gemaakt op het gebruik dat op grond van een algemene bestemmingsomschrijving is toegestaan. Dat in artikel 3, lid 3.5, van de planregels wordt verwezen naar een kaart (de zogeheten inventarisatiekaart) om de bestaande situatie te beschrijven, betekent niet dat de kaart een werking krijgt als de verbeelding. De bedoelde eisen van het Bro zijn hierop derhalve niet van toepassing. Het betoog faalt.

5.4. [appellanten sub 1] betogen dat de ten westen van hun woning [locatie 1] gelegen paardenstal, welke een oppervlakte heeft van ongeveer 200 m<sup>2</sup>, en de ten zuiden van de stal gelegen paardenwei ten onrechte niet als zodanig zijn bestemd door middel van een maatwerkbestemming. Ten opzichte van het ontwerpplan is uitsluitend de inventarisatiekaart, die als bijlage bij de planregels is gevoegd, gewijzigd in die zin dat de betrokken gronden zijn aangemerkt als gronden die behoren tot het erf van de bijbehorende woning. Volgens [appellanten sub 1] had de paardenstal niet via de bijgebouwenregeling van artikel 3, lid 3.3.3, aanhef en onder h, van de planregels, maar door middel van een bouwvlak als hoofdgebouw en een aanduiding voor paardenhouderijactiviteiten moeten worden toegestaan. De paardenwei en bijbehorende bouwwerken hadden volgens [appellanten sub 1] niet onder de werking van de overgangsrechtelijke artikelen 19 en 20 van de planregels dienen te vallen, maar mogelijk moeten worden gemaakt met een aanduiding die deze als paardenbak uitzondert van de in de artikelen 14, lid 14.1, aanhef en onder e, en 3.3.4, aanhef en onder i, van de planregels neergelegde verboden op het gebruik van de gronden respectievelijk het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten behoeve van een paardenbak. Daarbij wijzen zij erop dat in het jaar 2003 een bouwvergunning is verleend voor een hekwerk langs de paardenwei.

5.5. [appellant sub 3] betoogt dat de raad er ten onrechte van is uitgegaan dat de functies wonen en erf overeenkomen met het ter plaatse aanwezige legale gebruik. De paardenbak en de bijbehorende bebouwing zijn volgens hem nooit door overgangsrecht gelegaliseerd, zodat er geen aanleiding bestaat dit

gebruik thans als zodanig te bestemmen of door middel van het overgangsrecht te legaliseren. De raad is volgens [appellant sub 3] ten onrechte afgeweken van het voorstel van het college van burgemeester en wethouders dienaangaande. Verder betoogt [appellant sub 3] dat de planregeling, door de betrokken gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - landschap 1" te bestemmen voor wonen met bijbehorend erf, een dichtere bebouwing mogelijk maakt dan voorheen die zich slecht verhoudt met het landelijk karakter van het gebied.

5.6. Ter zitting heeft de raad verklaard dat hij heeft beoogd de bestaande situatie van de paardenstal en de paardenwei te legaliseren. Bij nader inzien is dit volgens de raad in het plan niet op juridisch correcte wijze geschied, hetgeen de raad wenst te herstellen. Daarbij heeft de raad gesteld dat hij voor de paardenstal een aanduiding ten behoeve van een bijgebouw wil toekennen en geen bouwvlak, terwijl hij voor de paardenwei een aanduiding wil toekennen ten behoeve van een paardenbak, met dien verstande dat de oppervlakte maximaal 800 m<sup>2</sup> mag bedragen. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan zonder dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het bestreden besluit is in zoverre genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het betoog van [appellanten sub 1] slaagt. Nu het beroep van [appellant sub 3] zich richt tegen de paardenbak en de bijbehorende bebouwing, slaagt vanwege de onderlinge samenhang tussen de betogen het betoog van [appellant sub 3] eveneens.

[locatie 3]

6. [appellant sub 2] kan zich niet verenigen met de planregeling voor gronden aan de [locatie 3] te Alphen aan den Rijn waarvan zij eigenaar is, voor zover de raad stelt dat op grond van deze regeling geen burgerwoning op deze gronden mogelijk kan worden gemaakt zolang ter plaatse van het planologische perceel nog sierteelt wordt uitgeoefend.

[appellant sub 2] betoogt dat de raad miskent dat de afwijkingsbevoegdheid van artikel 3, lid 3.6.3, van de planregels de toekenning van een woonfunctie met een omgevingsvergunning op dit moment reeds mogelijk maakt, mits aan de voorwaarden a. tot en met e. wordt voldaan. Hiertoe voert zij aan dat volgens deze bepaling niet de situatie op het planologische perceel bepalend is, maar de vraag of in een agrarisch dan wel bedrijfsmatig bouwvlak geen (agrarisch) bedrijf meer is gevestigd. Het bouwvlak bevindt zich volledig op de gronden van [appellant sub 2]. Op dit bouwvlak is geen agrarisch bedrijf meer gevestigd. Indien deze uitleg wordt gevolgd, stelt [appellant sub 2] geen belang meer te hebben bij haar beroep.

6.1. De raad stelt dat het bestemmingsplan uitgaat van de planologische situatie en niet de kadastrale situatie. Zowel op basis van het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied" uit het jaar 2000 als het voorliggende bestemmingsplan is er volgens de raad ter plaatse één planologisch perceel, waarbij het bouwvlak ziet op de functie sierteelt. De afwijkingsbevoegdheid van artikel 3, lid 3.6.3, van de planregels kan volgens de raad alleen worden toegepast indien is komen vast te staan dat op het gehele perceel geen agrarisch bedrijf meer is gevestigd. In artikel 3, lid 3.6.3, van de planregels staat weliswaar dat de functie mag worden aangepast indien is komen vast te staan dat in het agrarisch bouwvlak geen agrarisch bedrijf meer is gevestigd, maar dit ligt in het feit dat enkel binnen het bouwvlak een hoofdgebouw zoals een woning mag worden opgericht, aldus de raad. Nu de sierteelt ter plaatse nog aanwezig is, kan volgens de raad het gebruik niet in gebruik ten behoeve van een woning worden gewijzigd.

6.2. Aan gronden aan de [locatie 3] is de bestemming "Agrarisch met waarden - landschap 1" toegekend. Aan een deel van de gronden is tevens een bouwvlak toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.3.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn hoofdgebouwen ten behoeve van de bestemming slechts toegestaan binnen het bouwvlak.

Ingevolge lid 3.6.3 zijn burgemeester en wethouders bevoegd met een omgevingsvergunning af te wijken van het in artikel 3, leden 3.1 en 3.2, genoemde agrarische dan wel bedrijfsmatig gebruik indien is komen vast te staan dat in een agrarisch dan wel bedrijfsmatig bouwvlak geen (agrarisch) bedrijf meer is gevestigd. Het gebruik mag worden veranderd in gebruik ten behoeve van woningen, mits aan de daargenoemde voorwaarden a. tot en met e. wordt voldaan.

6.3. Voor de toepasselijkheid van de afwijkingsbevoegdheid van artikel 3, lid 3.6.3, van de planregels is - anders dan de raad stelt - gelet op de bewoordingen van deze bepaling bepalend dat in het bouwvlak geen (agrarisch) bedrijf meer is gevestigd. Voor zover [appellant sub 2] meent dat in het bestreden besluit een ander criterium is neergelegd, mist haar betoog dan ook feitelijke grondslag. Het betoog faalt.

#### Conclusie

7. Het beroep van [appellant sub 2] is ongegrond.

8. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling naar aanleiding van de beroepen van [appellanten sub 1] en [appellant sub 3] de raad opdragen om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 5.6 ten aanzien van het plandeel met de bestemming "Agrarisch met waarden - landschap 1" voor het perceel [locatie 1] te Alphen aan den Rijn, met inbegrip van de naastgelegen gronden, kadastraal bekend als Gemeente Oudshoorn, sectie B, nummer 4984, een andere planregeling vast te stellen die ertoe strekt de bestaande situatie van de paardenstal en de paardenwei voor zover dat door de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening passend wordt geacht te legaliseren.

9. De raad dient de Afdeling en [appellanten sub 1] en [appellant sub 3] de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit dient de raad afdeling 3.4 van de Awb in acht te nemen.

10. In de einduitspraak zal ten aanzien van de beroepen van [appellanten sub 1] en [appellant sub 3] worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht

Ten aanzien van het beroep van [appellant sub 2] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2] ongegrond;

II. draagt naar aanleiding van de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] en [appellant sub 3] de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn op om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak:

1. met inachtneming van hetgeen onder 5.6 en 8. is overwogen het daar omschreven gebrek in het besluit van 28 november 2013, kenmerk 2013/58366, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Alphen Noord" te herstellen en dit besluit te wijzigen of een nieuw besluit te nemen, en

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

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillessen w.g. Kuipers  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 april 2015

271.