

Uitspraak 202101688/1/R4

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:392
Datum uitspraak	9 februari 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 januari 2021 heeft de raad van de gemeente Harderwijk het bestemmingsplan "Zuidelijke Stadsrand" vastgesteld. [appellante] woont op het perceel [locatie 1] in Harderwijk. Dit perceel grenst aan het perceel dat kadastraal bekend is als sectie F, nummer 2157, te Harderwijk. Dit perceel is in eigendom bij [partij]. Het voorliggende bestemmingsplan "Zuidelijke Stadsrand" heeft onder andere betrekking op het perceel. De raad heeft beoogd op perceel 2157 in ruil voor de sloop van 640 m2 aan verouderde voormalige agrarische bijgebouwen te voorzien in de mogelijkheid bijgebouwen tot een maximale oppervlakte van 250 m2 ten behoeve van de woonfunctie te realiseren. Dit is volgens de raad in lijn met de zogeheten 'rood-voor-rood-regeling' die voor grote delen van het buitengebied van de gemeente geldt en heeft als doel de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen. Volgens de raad is bebouwing op perceel 2157 wel mogelijk, doordat dit perceel middels een koppelteken wordt gekoppeld aan perceel [locatie 2].

Volledige tekst

202101688/1/R4.

Datum uitspraak: 9 februari 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te Harderwijk, gemeente Harderwijk,

en

de raad van de gemeente Harderwijk,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 januari 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Zuidelijke Stadsrand" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 januari 2022, waar [appellante], bijgestaan door mr. W.M. Janse, advocaat te Harderwijk, en de raad, vertegenwoordigd door drs. H. Nienhuis, zijn verschenen. Tevens is ter zitting derdebelanghebbende [partij] gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] woont op het perceel [locatie 1] in Harderwijk. Dit perceel grenst aan het perceel dat kadastraal bekend is als sectie F, nummer 2157, te Harderwijk (hierna: perceel 2157). Dit perceel is in eigendom bij [partij]. Het voorliggende bestemmingsplan "Zuidelijke Stadsrand" heeft onder andere betrekking op het perceel. De raad heeft beoogd op perceel 2157 in ruil voor de sloop van 640 m² aan verouderde voormalige agrarische bijgebouwen te voorzien in de mogelijkheid bijgebouwen tot een maximale oppervlakte van 250 m² ten behoeve van de woonfunctie te realiseren. Dit is volgens de raad in lijn met de zogeheten 'rood-voor-rood-regeling' die voor grote delen van het buitengebied van de gemeente geldt en heeft als doel de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen. Volgens [appellante] is het bestemmingsplan onzorgvuldig voorbereid, omdat het bestemmingsplan op perceel 2157 bebouwing toestaat die daar volgens haar niet mogelijk is. Volgens de raad is bebouwing op perceel 2157 wel mogelijk, doordat dit perceel middels een koppelteken wordt gekoppeld aan perceel [locatie 2]. Voor zover bebouwing op het perceel 2157 zou zijn toegestaan, vreest [appellante] voor overlast als er in die bebouwing een beroep of bedrijf aan huis wordt gevestigd. Ook een bed & breakfast is volgens haar ruimtelijk onaanvaardbaar in de te realiseren bijgebouwen.

Bijlage

2. De relevante wettelijke bepalingen en planregels zijn opgenomen in de bij deze uitspraak behorende bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het

plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Bijbehorende bebouwing

4. [appellante] betoogt dat het in strijd is met een goede ruimtelijke ordening dat er ingevolge artikel 10.2.2, onder e, onder 8, van de planregels, op het perceel 2157 bijgebouwen mogen worden gerealiseerd tot een maximale oppervlakte van 250 m², omdat er volgens haar geen hoofdgebouw is toegestaan op het perceel. Dat dit perceel in het bestemmingsplan wordt verbonden met het perceel [locatie 2] door middel van een koppelteken, maakt dit volgens haar niet anders. [appellante] wijst erop dat het koppelteken er niet voor zorgt dat er sprake is van één bouwvlak waarop een hoofdgebouw en bijgebouwen zijn toegestaan. Volgens haar moeten de begrippen "bouwperceel" en "bouwvlak" van elkaar worden onderscheiden, waarbij zij verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 18 september 2002, [ECLI:NL:RVS:2002:AE7750](#). Volgens [appellante] zorgt het koppelteken niet voor ruimtelijke samenhang tussen de twee percelen, omdat volgens haar alleen de bouwpercelen aan elkaar zijn gekoppeld en niet de bouwvlakken. Ook wijst zij erop dat vanwege het ontbreken van feitelijke samenhang tussen de percelen, deze percelen in ruimtelijke zin niet als één bouwperceel kunnen worden aangemerkt, waarbij zij verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 6 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:930](#).

4.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat door de plaatsing van een koppelteken, zoals gedefinieerd in artikel 1.39 van de planregels, perceel [locatie 2] en perceel 2157 als één bouwperceel dienen te worden beschouwd. Zo kan worden verzekerd dat de bebouwing op perceel 2157 in functie en bebouwing ondergeschikt blijft aan het hoofdgebouw dat op het aan elkaar gekoppelde perceel [locatie 2] is toegestaan, aldus de raad. Dat bij de omschrijving van het koppelteken niet is genoemd dat de bouwvlakken ook aan elkaar zijn gekoppeld doet hier volgens de raad niets aan af. Immers, op de verbeelding is perceel 2157 voorzien van een bouwvlak waar met een aanduiding is aangegeven dat hier bijgebouwen mogen worden gerealiseerd tot een maximale oppervlakte van 250 m². Volgens de raad zorgt het koppelteken voor een planologische en ruimtelijke samenhang tussen de percelen, waarbij zowel de bouwpercelen als de bouwvlakken aan elkaar zijn gekoppeld, en is het dus mogelijk om op het gekoppelde perceel 2157 bijgebouwen te realiseren tot een maximale oppervlakte van 250 m².

4.2. Op het perceel 2157 rust de bestemming "Wonen" met als aanduiding "specifieke bouwaanduiding - bijgebouwen max 250 m²". In het bestemmingsplan wordt het woord "bijgebouw" niet nader gedefinieerd. Uit artikel 10.2.2 van de planregels kan echter worden afgeleid dat er op perceel 2157 maximaal 250 m² oppervlakte voor bijbehorende bouwwerken is toegestaan. Verder is aan perceel 2157 op de verbeelding een bouwvlak toegekend. Het perceel [locatie 2] en het perceel 2157 zijn blijkens de verbeelding aan elkaar gekoppeld door een zwarte lijn, die wordt aangeduid als "relatie". Niet in geschil is dat de lijn een koppelteken is, als gedefinieerd in artikel 1.39 van de planregels. Ingevolge artikel 1.39 van de planregels zorgt een koppelteken ervoor dat twee van elkaar gescheiden bouwpercelen samen één bouwperceel vormen.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 28 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3570](#), kunnen twee bouwpercelen samen één bouwperceel vormen door middel van een koppelteken, waarbij de bouwvlakken door een koppelteken aaneengesloten zijn. De stelling dat het koppelteken er in het onderhavige geval niet voor zorgt dat er sprake is van één bouwvlak waarop een hoofdgebouw en bijgebouwen zijn toegestaan, onder

verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 18 september 2002, [ECLI:NL:RVS:2002:AE7750](#), treft geen doel. Dat bij de omschrijving van het koppelteken niet is genoemd dat de bouwvlakken ook aan elkaar zijn gekoppeld, is in dit geval namelijk niet relevant, omdat op de verbeelding perceel 2157 en perceel [locatie 2] beiden voorzien zijn van een bouwvlak en bij perceel 2157 wordt aangeduid dat hier bijgebouwen mogen worden gerealiseerd tot een maximale oppervlakte van 250 m².

De raad heeft toegelicht dat hij bij de koppeling van de percelen mede van belang heeft geacht dat deze percelen dezelfde eigenaar hebben. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan deze toelichting te twijfelen. De verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 6 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:930](#) treft geen doel. In de zaak, die tot die uitspraak heeft geleid, was een omgevingsvergunning voor het verbouwen van een pand aan de orde en speelde de vraag of twee kadastrale percelen onder de begripsomschrijving van "bouwperceel" vielen, zoals opgenomen in het geldende bestemmingsplan. Dit is een andere vraag.

Gelet op wat hiervoor is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat de raad in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor de plaatsing van het koppelteken tussen perceel 2157 en perceel [locatie 2] en dat de raad daardoor terecht mogelijk heeft gemaakt dat er bijbehorende bouwwerken tot een maximale oppervlakte van 250 m² zijn toegestaan op het perceel 2157.

Het betoog slaagt niet.

Uitoefening van een beroep/bedrijf aan huis of een bed & breakfast

5. [appellante] vreest dat indien er in de voorziene bijbehorende bouwwerken op perceel 2157 een beroep of bedrijf aan huis zal worden gevestigd, zij hiervan overlast zal ondervinden. Daarnaast wijst zij erop dat een bed & breakfast ruimtelijk onaanvaardbaar is in die bijbehorende bouwwerken.

5.1. De Afdeling overweegt dat uit de planregels en de verbeelding volgt dat er alleen bijbehorende bouwwerken als gedefinieerd in artikel 1.20 van de planregels zijn toegestaan op perceel 2157. Een hoofdgebouw, en daarmee een woning als omschreven in artikel 1.36 en artikel 1.64 van de planregels, zijn ter plaatse van dit perceel dus uitgesloten. Daarmee is ook een beroep aan huis als omschreven in artikel 1.5 van de planregels, niet toegestaan op het perceel, omdat een dergelijk beroep volgens artikel 1.5 in een woning dient te worden uitgeoefend

Gelet op de tekst van artikel 10.5.2 en de tekst van artikel 4.3.1 van de planregels, is een bedrijf aan huis niet toegestaan in vrijstaande bijbehorende bouwwerken en dus ook niet in de te realiseren vrijstaande bouwwerken op perceel 2157. De veronderstelling van [appellante] dat hier een beroep of bedrijf aan huis is toegestaan is derhalve onjuist. Haar betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

Overigens merkt de Afdeling op dat [partij] tijdens de zitting te kennen heeft gegeven hier een beroep of bedrijf aan huis te willen uitoefenen. Voor zover een door hem ingediende aanvraag om een omgevingsvergunning is of zal zijn gericht op het (in afwijking van het bestemmingsplan) uitoefenen van een beroep of bedrijf aan huis, kan door het college van burgemeester en wethouders bij de toetsing van die aanvraag onder meer worden gezien of een beroep of bedrijf aan huis in overeenstemming is met gemeentelijk beleid. Tegen de besluitvorming daarover staan afzonderlijke rechtsmiddelen open. In het kader van de thans voorliggende procedure over het bestemmingsplan ligt de omgevingsvergunning echter niet voor.

Gelet op artikel 1.12, in samenhang met artikel 10.5.3, onder c, van de planregels, en de

functionele koppeling van perceel 2157 en perceel [locatie 2], mogen de bijbehorende bouwwerken op perceel 2157 worden gebruikt voor een bed & breakfast. Ingevolge artikel 10.5.3, onder c, van de planregels, mag de oppervlakte van het bed & breakfast maximaal 100 m² bedragen. Hiermee is, zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, verzekerd dat een bed & breakfast kleinschalig blijft. De Afdeling ziet in wat is aangevoerd geen aanleiding om aan deze toelichting te twijfelen.

De Afdeling is van oordeel dat de raad op perceel 2157 in redelijkheid vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening een kleinschalige bed & breakfast heeft kunnen toestaan.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het beroep is ongegrond.

7. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 9 februari 2022

418-963

Bijlage

Bestemmingsplan "Zuidelijke Stadsrand"

Artikel 1.5 van de planregels geeft als definitie voor "aan huis verbonden beroep": "een (para)medisch, juridisch, administratief, therapeutisch, ontwerp-technisch, adviesgevend, of daarmee gelijk te stellen dienstverlenend beroep, alsmede gastouderopvang, dat in een woning wordt uitgeoefend, waarbij de woning in overwegende mate de woonfunctie behoudt en een ruimtelijke uitstraling heeft die met de woonfunctie in overeenstemming is;"

Artikel 1.12 van de planregels geeft als definitie voor "bed & breakfast": "een kleinschalige overnachtingsaccommodatie gericht op het bieden van de mogelijkheid tot een toeristisch en veelal kortdurend verblijf met het serveren van ontbijt, waarbij de bed & breakfast ondergeschikt is aan de hoofdfunctie wonen;"

Artikel 1.23 van de planregels geeft als definitie voor "bouwperceel": "een aaneengesloten terrein waarop krachtens het bestemmingsplan een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten."

Artikel 1.10 van de planregels geeft als definitie voor "bebouwing": "één of meer gebouwen en/of bouwwerken geen gebouwen zijnde;"

Artikel 1.20 van de planregels geeft als definitie voor "bijbehorend bouwwerk": "uitbreiding

van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak;"

Artikel 1.25 van de planregels geeft als definitie voor "bouwvlak": "een geometrisch bepaald vlak, waarmee gronden zijn aangeduid, waar ingevolge de regels bepaalde gebouwen en bouwwerken geen gebouwen zijnde zijn toegelaten;"

Artikel 1.36 van de planregels geeft als definitie voor "hoofdgebouw": "een gebouw, of een gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel en, indien meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming het belangrijkste is;"

Artikel 1.39 van de planregels geeft als definitie voor "koppelteken": "een lijn op de verbeelding die twee van elkaar gescheiden delen van een bouwperceel verbindt, zodanig dat er sprake is van één bouwperceel met de daarbij behorende bouwmogelijkheden;"

Artikel 1.64 van de planregels geeft als definitie voor "woning": "een voor bewoning bestemd gebouw, bestaand uit een complex van ruimten;"

Artikel 4.3.1 van de planregels luidt: "Ten aanzien van het aan huis verbonden beroep of bedrijf, niet zijnde kinderopvang en buitenschoolse opvang, geldt dat niet meer dan 40% van het gezamenlijke gebruiksoppervlak van de tot een bouwperceel behorende gebouwen, niet zijnde vrijstaande bijbehorende bouwwerken, tot een maximum van 75 m² voor percelen met een oppervlakte kleiner dan 2.100 m² en tot een maximum van 150 m² voor percelen met een oppervlakte vanaf 2.100 m² voor het aan huis verbonden beroep of bedrijf mag worden gebruikt."

Artikel 10.2.2 van de planregels luidt: "Voor bijbehorende bouwwerken gelden per afzonderlijk bouwperceel de volgende bepalingen:

- a. bijbehorende bouwwerken worden gebouwd binnen het bouwvlak;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'maximum goot- en bouwhoogte (m)' bedragen de goot- en bouwhoogten niet meer dan de aangegeven hoogten, dan wel de bestaande hoogten indien deze meer bedragen;
- c. het bebouwingspercentage van het bouwperceel mag niet meer bedragen dan 50%;
- d. indien bouwpercelen middels het figuur 'relatie' met elkaar zijn verbonden, worden deze bouwpercelen gerekend als 1 bouwperceel;
- e. de gezamenlijke oppervlakte van bijbehorende bouwwerken bij een hoofdgebouw bedraagt maximaal 75 m² en indien het perceel groter is dan 2.100 m² , maximaal 150 m² , dan wel de oppervlakte zoals aangegeven in onderstaande:

- 1. Weisteeg 2: 95 m² ;
- 2. Weisteeg 2a: 143 m² ;
- 3. Weisteeg 4: 195 m² ;
- 4. Weisteeg 5: 191 m² ;
- 5. Weisteeg 6: 246 m² ;
- 6. Weisteeg 10: 182 m² ;

7. Eekhoornlaan 2: 105 m² ;

8. 250 m² ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - bijgebouwen max 250 m²';

f. bij de berekening van de gezamenlijke oppervlakte als bedoeld onder d (moet e zijn) wordt de oppervlakte van de bijbehorende bouwwerken voor zover gelegen binnen de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - hoofdgebouw' niet meegerekend."

Artikel 10.5.1 van de planregels luidt: "Onder gebruik in strijd met de bestemming wordt in ieder geval verstaan het bewonen van vrijstaande gebouwen, niet zijnde woningen."

Artikel 10.5.2 van de planregels luidt: "In afwijking van het gestelde onder 10.5.1 wordt onder strijdig gebruik niet begrepen het gebruik ten behoeve van het aan huis verbonden beroep, niet zijnde kinderopvang en buitenschoolse opvang, met dien verstande dat niet meer dan 40% van het gezamenlijke gebruiksoppervlak van de tot een bouwperceel behorende gebouwen, niet zijnde vrijstaande bijbehorende bouwwerken, tot een maximum van 75m² voor percelen met een oppervlakte kleiner dan 2.100 m² en tot een maximum van 150 m² voor percelen met een oppervlakte vanaf 2.100 m² voor het aan huis verbonden beroep mag worden gebruikt."

Artikel 10.5.3 van de planregels luidt: "In afwijking van het gestelde onder 10.5.1, wordt onder strijdig gebruik niet begrepen het gebruik ten behoeve van bed & breakfast en/of gastenverblijf, met dien verstande dat:

- a. de woning in overwegende mate haar woonfunctie behoudt en dat een ruimtelijke uitstraling heeft die met de woonfunctie in overeenstemming is;
- b. het een kleinschalige verblijfsaccommodatie betreft met maximaal 7 slaapkamers, die deel uitmaakt van een woning of bijbehorende bouwwerken;
- c. het een ondergeschikte nevenactiviteit ten opzichte van de functie wonen betreft, waarbij het gebruik beperkt is tot 40% van het gebruiksoppervlak van de woning met een maximum van 100 m²;
- d. de recreatieve nevenactiviteit mag geen afbreuk doen aan de woonfunctie;
- e. voorzien wordt in voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein, uitgaande van de parkeernormen zoals opgenomen in de laatst vastgestelde Parkeernormennota Harderwijk."

Algemeen wetboek bestuursrecht

Artikel 4:84 van de Awb luidt: "Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen."