

Raad van State

Uitspraak 201806477/1/R1

ECLI: ECLI:NL:RVS:2019:1666

Datum uitspraak: 22 mei 2019

Inhoudsindicatie: Bij besluit van 29 mei 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Dieren 2017, Woongebieden-Noord" vastgesteld.

eerste aanleg - enkelvoudig ro - gelderland

Volledige tekst

201806477/1/R1.

Datum uitspraak: 22 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), wonend te Dieren, gemeente Rheden,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Rheden,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 mei 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Dieren 2017, Woongebieden-Noord" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 maart 2019, waar [appellant], bijgestaan door mr. C.J.A. Boere, advocaat te Utrecht, en de raad, vertegenwoordigd door A.M. Peters, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan heeft betrekking op de woongebieden ten noorden van de spoorlijn die door Dieren loopt. In het plan is rekening gehouden met de mogelijkheden om aan huis een beroep of bedrijf uit te kunnen oefenen.
2. [appellant] heeft in 2014 een bouwka­vel gekocht aan de [locatie] te Dieren. Op deze kavel heeft [appellant] een woning gerealiseerd. Tevens is [appellant] in 2018 een mondhygiënist­enpraktijk gaan uitoefenen aan huis.

[appellant] kan zich niet verenigen met in het plan opgenomen beperkingen voor het beroep aan huis, de bouw­mogelijkheden in de bestemming "Tuin", de bijgebouwenzone en de reclame-uitingen.

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.

Beroepen aan huis

4. [appellant] stelt zich op het standpunt dat de in artikel 22, lid 22.4, onder a, sub 1, van de planregels opgenomen regel dat naast de bewoner tegelijkertijd niet meer dan 1 persoon werkzaam mag zijn in het beroep aan huis onnodig beperkend en niet ruimtelijk relevant is. [appellant] onderbouwt dat door erop te wijzen dat de kleinschaligheid van de bedrijfsactiviteit afdoende wordt gegarandeerd door artikel 22, lid 22.4, onder a, sub 2, van de planregels, waarin is bepaald dat de oppervlakte van de ruimte ten behoeve van de uitoefening van een beroep aan huis niet groter mag zijn dan 50 m². Daardoor worden de gevolgen van het plan voor de verkeersaantrekkende werking in de omgeving van de Köllinglaan voldoende beperkt, aldus [appellant]. Verder stelt [appellant] dat het voor een optimale bedrijfsvoering noodzakelijk is dat tegelijkertijd meer dan 2 personen werkzaam kunnen zijn in de praktijk. [appellant] voegt daaraan toe dat in het voorgaande plan geen beperking ten aanzien van het aantal werkzame personen was opgenomen, hetgeen voor hem een belangrijke reden was om tot aankoop van het perceel over te gaan.
- 4.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de beperkingen nodig zijn om ervoor te zorgen dat de ruimtelijke uitstraling van de uitoefening van een beroep aan huis minimaal is. De beperkingen zijn mede opgenomen met het oog op de beheersing van het aantal verkeersbewegingen en de parkeer­behoefte. Voorts wijst de raad erop dat er met de beperking van het aantal personeelsleden is aangesloten bij hetgeen is vastgesteld in de "Nota Standaardplan­methodiek bestemmingsplannen dorpen Rheden 2015".
- 4.2. Artikel 22, lid 22.1, onder a, aanhef en sub 2, van de planregels luidt: "a. De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:
[...];
2. een beroep aan huis als genoemd in artikel 1.14 of een bedrijfsactiviteit genoemd in Bijlage 8 Lijst van bedrijfsactiviteiten aan huis;".

Artikel 1, lid 1.14, van de planregels geeft een definitie van "beroep aan huis", en luidt, voor zover van belang: "een [...] therapeutisch of (para) medisch beroep [...], die in een woning dan wel (vrijstaand) bijgebouw worden uitgeoefend, inclusief ondergeschikte detailhandel;"

Artikel 22, lid 22.4, onder a, aanhef en sub 1 en 2, van de planregels luidt: "a. Gebruik van ruimten binnen de woning dan wel een (vrijstaand) bijgebouw ten behoeve van de uitoefening van een beroep aan huis of een bedrijfsactiviteit als genoemd in Bijlage 8 Lijst van bedrijfsactiviteiten aan huis is toegestaan mits:

1. de activiteit wordt uitgeoefend door in ieder geval de bewoner van de woning, en naast de bewoner is tegelijkertijd niet meer dan 1 persoon werkzaam;

2. de ruimte(n) waar de activiteiten plaatsvinden niet groter is dan 50 m2, gemeten vanaf de binnenzijde van (scheidings)muren;

[...]."

4.3. Ter plaatse van de bestemming "Wonen" zijn op grond van artikel 22, lid 22.1, onder a, aanhef en sub 2, van de planregels aan huis gebonden beroepen toegestaan. Een definitie van "beroep aan huis" is gegeven in artikel 1, lid 1.14, van de planregels. Aangezien paramedische beroepen onder de definitie van "beroep aan huis" vallen, is de mondhygiënistenpraktijk van [appellant] te kwalificeren als beroep aan huis. Voorts zijn in artikel 22, lid 22.4, onder a, sub 1 en 2, van de planregels voorwaarden gesteld aan het gebruik van ruimten ten behoeve van de uitoefening van een aan huis gebonden beroep. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de opgenomen voorwaarden nodig zijn om te voorkomen dat activiteiten mogelijk worden gemaakt die, wat hun omvang en ruimtelijke uitstraling betreft, niet passen bij een woonfunctie. Hierbij acht de Afdeling van belang dat de beperkingen beogen om de verkeersaantrekkende werking en de parkeerbehoefte te beperken. Daarbij is de regeling ten aanzien van het aantal werkzame personen ruimtelijk relevant.

Voor zover [appellant] stelt dat er in het vorige plan geen beperking was opgenomen ten aanzien van het beroep aan huis, overweegt de Afdeling dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen 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.

Het betoog faalt.

Bestemming "Tuin"

5. [appellant] richt zich tegen artikel 18 van de planregels, waarin regels zijn opgenomen ten aanzien van overige bouwwerken, die geen gebouwen zijn. [appellant] voert aan dat bijbehorende bouwwerken, waaronder vergunningvrije bouwwerken, op grond hiervan niet zijn toegestaan in de bestemming "Tuin". [appellant] wijst erop dat de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) vergunningvrije mogelijkheden regelen voor het bouwen van bouwwerken dan wel af te wijken van het plan in het achtererfgebied in de zin van artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor. Aangezien artikel 18 van de planregels vergunningvrije bouwwerken en vergunningvrij afwijken van het plan uitsluit, is artikel 18 van de planregels in strijd met de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor, aldus [appellant].

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat binnen de bestemming "Tuin" geen bouwregels zijn opgenomen voor het bouwen van gebouwen. De raad wijst erop dat het mogelijk blijft de bebouwing die vergunningvrij kan worden gebouwd en waarbij vergunningvrij van het plan kan worden afgeweken op grond van artikel 2 van bijlage II bij het Bor en de bebouwing die vergunningvrij kan worden gebouwd op grond van artikel 3 van bijlage II bij het Bor te realiseren. Volgens de raad maken deze bepalingen een regeling bij de bestemming "Tuin", zoals in artikel 18 van de planregels is opgenomen, voor vergunningplichtige overige bouwwerken niet overbodig. De raad wijst er in dit kader op dat de gronden met de bestemming "Tuin" niet in hun geheel tot het achtererfgebied behoren.

5.2. Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) luidt: "1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: a. het bouwen van een bouwwerk,

[...]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan,

[...]."

Artikel 2.3, eerste en tweede lid, van het Bor, luidt:

"1. In afwijking van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet is geen omgevingsvergunning vereist voor de categorieën gevallen in artikel 3 [...] van bijlage II.

2. In afwijking van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a of c, van de wet is geen omgevingsvergunning vereist voor de categorieën gevallen in artikel 2 [...] van bijlage II."

Artikel 2 van bijlage II bij het Bor heeft betrekking op vergunningvrij bouwen en afwijken van het plan in het achtererfgebied. Artikel 3 van bijlage II bij het Bor heeft betrekking op vergunningvrij bouwen in het achtererfgebied.

Artikel 1, lid 1 van bijlage II bij het Bor, voor zover thans van belang, luidt: "achtererfgebied: erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen;"

Artikel 18, lid 18.2, van de planregels luidt: "Op de voor 'Tuin' aangewezen gronden mogen uitsluitend overige bouwwerken worden gebouwd evenwel met uitzondering van overkappingen."

Artikel 18, lid 18.2.1, van de planregels luidt, voor zover van belang: "Voor overige bouwwerken - niet zijnde overkappingen - gelden de volgende regels:

[...]."

Artikel 1, lid 1.64, van de planregels geeft een definitie van "overige bouwwerken" en luidt: "bouwwerken, geen gebouwen zijnde;"

5.3. Voor de toepassing van bijlage II bij het Bor is het van belang of het deel van de grond tot het achtererfgebied behoort, in de zin van artikel 1, lid 1, van bijlage II bij het Bor. Uit het Bor volgt dat voor de in artikel 2 van bijlage II bij het Bor gestelde categorieën geen vergunning is vereist voor het gebruik in strijd met het plan en het bouwen van een bouwwerk. Voorts is geen vergunning voor het bouwen van een bouwwerk vereist voor de in artikel 3 van bijlage II bij het Bor gestelde categorieën.

De raad heeft er met artikel 18 van de planregels voor gekozen een regeling op te nemen waarbij het bebouwen van gronden met een tuinbestemming wordt beperkt in die zin dat uitsluitend overige bouwwerken mogen worden gebouwd. De Afdeling begrijpt deze regeling in het licht van het voorgaande aldus dat artikel 18 van de planregels van toepassing is buiten de reikwijdte van de regeling van bijlage II bij het Bor ten aanzien van het achtererfgebied. Naar het oordeel van de Afdeling is artikel 18 van de planregels niet in strijd met de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor.

Het betoog faalt.

Wijzigingen bijgebouwenzone

6. [appellant] keert zich tegen de in het plan opgenomen vergroting van de bijgebouwenzone ten opzichte van het vorige plan "BPDieren, locatie witte vlekken". [appellant] betoogt dat er ter plaatse van de vergroting reeds bebouwing aanwezig is. Hij voert aan dat de vergroting van de bijgebouwenzone derhalve leidt tot een vermindering van hetgeen maximaal in de bijgebouwenzone aan bebouwing is toegestaan, hetgeen ongewenst is.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in het vorige plan "BPDieren, locatie witte vlekken" het hele perceel de bestemming "Wonen" toegekend had gekregen, met binnen die bestemming functieaanduidingen "specifieke bouwaanduiding - 1" en "specifieke bouwaanduiding - bijgebouwen - 2". De raad wenst

concentratie van bebouwing bij de woningen te bewerkstelligen. De raad voert aan dat in het voorliggende plan aan de gronden met in het vorige plan een functieaanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" de bestemming "Wonen" is gegeven, zonder bouwvlak en met de functieaanduiding "specifieke bouwaanduiding - 2". Voorts voert de raad aan dat de gronden waaraan in het vorige plan de functieaanduiding "specifieke bouwaanduiding - bijgebouwen - 2" was opgenomen in het voorliggende plan de bestemming "Wonen" toegekend hebben gekregen, en daarbij is bepaald dat in dit vlak maximaal 75 m2 aan bebouwing is toegestaan.

6.2. Artikel 9, lid 9.2.2, aanhef en onder f en h, van de planregels van het plan "BPDieren, locatie witte vlekken", luidt, voor zover van belang: "Voor bijbehorende bouwwerken en overkappingen gelden [...] de volgende regels:

[...]

f. de gezamenlijke oppervlakte ter plaatse van de met 'bijgebouwen' aangeduide gronden mag per bouwperceel niet meer dan 50 m2 bedragen;

[...]

h. in afwijking van het bepaalde onder f. mag de gezamenlijke oppervlakte ter plaatse van de als 'specifieke bouwaanduiding - bijgebouwen 2' aangeduide gronden per bouwperceel niet meer dan 75 m2 bedragen.

[...]."

Artikel 22, lid 22.2.3, aanhef en onder d, van de planregels, luidt: "Voor bijgebouwen en overkappingen gelden de volgende regels:

[...].

d. In afwijking van het bepaalde onder b en c geldt ter plaatse van de aanduiding 'maximum bebouwd oppervlak (m2)' dat de oppervlakte ter plekke niet meer mag bedragen dan de aangegeven oppervlakte.

[...]."

De aangegeven oppervlakte bedraagt 75 m2.

6.3. De raad heeft de zogenoemde bijgebouwenzone op het perceel van [appellant] in het voorliggende plan vergroot ten opzichte van het vorige plan "BPDieren, locatie witte vlekken". In het plan "BPDieren, locatie witte vlekken" mocht de oppervlakte van de bebouwing in de bijgebouwenzone niet meer dan 75 m2 bedragen. In het voorliggende plan is het 'maximum bebouwd oppervlak (m2)' van de bijgebouwenzone eveneens 75 m2. Hoewel de oppervlakte van de bijgebouwenzone in het plan ten opzichte van het vorige plan is vergroot, heeft de vergroting feitelijk tot gevolg dat [appellant] minder bebouwingsmogelijkheden heeft in de bijgebouwenzone, aangezien ter plaatse van het vergrote deel reeds bebouwing van het hoofdgebouw aanwezig is. Ter zitting is gebleken dat de raad dit niet beoogd heeft. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de bestemming "Wonen" voor het perceel van [appellant], niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

Reclame-uitingen

7. Het beroep van [appellant] richt zich tegen de beperkingen ten aanzien van de in het plan geregelde reclame-uitingen. Hij wijst erop dat in artikel 18, lid 18.2.1, onder d, van de planregels voor de bestemming "Tuin", en in artikel 22, lid 22.2.5, aanhef en onder b, van de planregels voor de bestemming "Wonen", ten onrechte is bepaald dat de bouwhoogte van vrijstaande reclame-uitingen niet meer dan 1,50 m mag bedragen. Verder voert [appellant] aan dat in artikel 22,

lid 22.4, onder a, aanhef en sub 4, van de planregels voor niet-vrijstaande reclame-uitingen een beperking van 0,5 m² is opgenomen. [appellant] betoogt dat met de voorgaande bepalingen een bedrijfsbelang wordt geschaad, aangezien de toegestane reclame niet is te zien vanaf de openbare weg.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in het plan hoogte- en breedtematen ten aanzien van de reclame-uitingen zijn opgenomen om het karakter van de woonwijk niet aan te tasten. De raad voegt daaraan toe dat [appellant] ervoor kan zorgen dat ondanks bebouwing, hekwerken en beplanting zijn reclame-uitingen zichtbaar blijven.

7.2. Artikel 18, lid 18.2.1, aanhef en onder d, van de planregels luidt: "Voor overige bouwwerken - niet zijnde overkappingen - gelden de volgende regels:

[...]

d. De bouwhoogte van vrijstaande reclame-uitingen mag niet meer dan 1,50 m bedragen en de breedte van vrijstaande reclame-uitingen mag niet meer dan 1 m bedragen."

Artikel 22, lid 22.2.5, aanhef en onder b, van de planregels luidt: "Voor overige bouwwerken - niet zijnde overkappingen - gelden de volgende regels:

[...]

b. De bouwhoogte van vrijstaande reclame-uitingen mag niet meer dan 1,50 m bedragen en de breedte van vrijstaande reclame-uitingen mag niet meer dan 1 m bedragen."

Artikel 22, lid 22.4, onder a, aanhef en sub 4 luidt: "a. Gebruik van ruimten binnen de woning dan wel een (vrijstaand) bijgebouw ten behoeve van de uitoefening van een beroep aan huis of een bedrijfsactiviteit als genoemd in Bijlage 8 Lijst van bedrijfsactiviteiten aan huis is toegestaan mits:

[...]

4. de uiterlijke verschijningsvorm van de woning behouden wordt, waarbij reclame-uitingen zich beperken tot een onverlichte oppervlakte van niet meer dan 0,50 m² en deze bij grondgebonden woningen niet hoger worden aangebracht dan tot 1,5 m boven maaiveld;"

7.3. De in de planregels ten aanzien van de bestemming "Wonen" en de bestemming "Tuin" opgenomen bouwhoogten en -breedten van vrijstaande reclame-uitingen zijn van toepassing op "bouwwerken, geen gebouwen zijnde". Artikel 18, lid 18.2.1, sub d, van de planregels en artikel 22, lid 22.2.5, aanhef en sub b, van de planregels zijn in dat geval van toepassing. De omvang van reclame-uitingen aan de bebouwing, zoals gevelborden, en de aan te brengen hoogte daarvan, zijn beperkt in artikel 22, lid 22.4, onder a, aanhef en sub 4, van de planregels.

Gelet op het karakter van de woonomgeving, is het naar het oordeel van de Afdeling niet onredelijk dat de raad de hoogte en de omvang van de reclame-uitingen en de gevelborden beperkt. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat binnen de bestemmingen "Tuin" en "Wonen" geen vanaf de openbare weg zichtbare reclame-uitingen kunnen worden gerealiseerd. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, kunnen geen aanknopingspunten worden gevonden voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de bestemmingen "Tuin" en "Wonen" voldoende mogelijkheden bieden voor zichtbare reclame-uitingen.

Het betoog faalt.

Conclusie

8. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de bestemming "Wonen" voor het perceel van [appellant], is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Gelet op hetgeen onder 6.3 is overwogen, is het beroep gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Hierbij is mede in aanmerking genomen het verband tussen de

bouwmogelijkheden in het bouwvlak en in de bijgebouwenzone.

9. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

10. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rheden van

29 mei 2018, waarbij het bestemmingsplan

"Dieren 2017, Woongebieden-Noord" is vastgesteld, voor zover het betreft de bestemming "Wonen" voor het perceel van [appellant];

III. draagt de raad van de gemeente Rheden op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Rheden tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.071,90 (zegge: duizendeenenzeventig euro en negentig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raad van de gemeente Rheden aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P.A. Melse, griffier.

w.g. Daalder w.g. Melse

lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 mei 2019

191-890.