

Uitspraak 201502574/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 23 september 2015

Tegen: de raad van de gemeente Tilburg

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:2966

201502574/1/R3.

Datum uitspraak: 23 september 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te Tilburg,

en

de raad van de gemeente Tilburg,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 januari 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Gilzerbaan ruimte-voor-ruimte kavel" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en [belanghebbende A] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 september 2015, waar [appellant] en [persoon], bijgestaan door mr. J.J. Jaspers, advocaat te Gilze-Rijen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. L.M. van Grinsven, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts zijn [belanghebbende A] en [belanghebbende B], beiden bijgestaan door ir. R. Keijzer, ter zitting als partijen gehoord.

Overwegingen

1. 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.
2. Het plan voorziet in een zogenoemde ruimte-voor-ruimte woning op het perceel aan de Gilzerbaan 170 te Tilburg. Het plangebied grenst aan de oostzijde aan een strook met de bestemming "Groen" en de woonwijk De Blaak, die beide deel uitmaken van het bestaand stedelijk gebied van Tilburg. De woningen van [appellant] en anderen staan in de woonwijk De Blaak en grenzen aan de groenstrook. Aan de westzijde van het plangebied op een afstand van ongeveer 100 m tot ongeveer 350 m zijn in totaal zes bestemmingsvlakken met de bestemming "Wonen" aanwezig. Aan de overige, veelal in de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS) gelegen gronden ten westen van het plangebied is

voornamelijk de bestemming "Bos" toegekend.

3. Voor zover [appellant] en anderen hebben aangevoerd dat hun zienswijze in de Notitie behandeling zienswijzen slechts ten dele is behandeld dan wel dat daarin niet is ingegaan op de essentie van hun zienswijze, is van belang dat artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht zich er niet tegen verzet dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, geeft op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

4. [appellant] en anderen betogen dat de bouw van een woning in de groenblauwe mantel op grond van artikel 6.7 van de Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant (hierna: Verordening 2014) en de gemeentelijke Structuurvisie Zuidwest 2020 (hierna: Structuurvisie) niet is toegestaan. De uitzondering in artikel 6.8 van de Verordening 2014 is volgens hen niet van toepassing, omdat het perceel gelet op de feitelijke situatie ter plaatse niet in een bebouwingsconcentratie in de vorm van een kernrandzone als bedoeld in de Verordening 2014 ligt. Onder verwijzing naar de kaart "Bebouwde kom grens volgens de Boswet", de Bomennota van 28 januari 2008 en de uitspraak van de Afdeling van 1 februari 2012, in zaak nr. [201004249/1/R3](#), ligt het perceel in het buitengebied en is volgens [appellant] en anderen geen sprake van een overgangszone, maar van een strikte scheiding tussen stedelijk gebied en buitengebied omdat ter plaatse nauwelijks bebouwing staat en er geen gronden voor een agrarische functie in gebruik zijn. Over een afstand van 500 m vanaf stedelijk gebied bevinden zich slechts enkele bouwwerken aan de Gilzerbaan, die bovendien niet of nauwelijks zichtbaar zijn. Gelet daarop is volgens hen geen sprake van een kernrandzone, waarbij [appellant] en anderen een vergelijking maken met de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2013, in zaak nr. [201109438/1/R3](#). De raad heeft zich bij de aanname dat het perceel is gelegen in een kernrandzone voorts gebaseerd op het beleidsstuk "Kaartbeeld ruimte-voor-ruimtekavels" (hierna: Kaartbeeld), terwijl daartegen geen bezwaar en beroep openstond.

[appellant] en anderen voeren voorts aan dat aan de vaststelling van het plan geen ruimtelijke motieven, maar uitsluitend financiële overwegingen ten grondslag liggen. De bebouwing op deze locatie met natuurwaarden is nimmer als wenselijk beschouwd. Het plan is voorts in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het perceel in een bebouwingsconcentratie als bedoeld in de Verordening 2014 ligt. Het plangebied ligt naast bestaand stedelijk gebied en maakt deel uit van het zuidelijke gedeelte van de Gilzerbaan dat op het Kaartbeeld is aangewezen als kernrandzone, waar volgens de raad relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar aanwezig is. Zo zijn op omliggende percelen onder meer zes bestaande woningen met bijbehorende bebouwing aanwezig en staat op slechts drie percelen, waaronder het perceel Gilzerbaan 170, geen bebouwing. Daarnaast is de agrarische functie afnemend. Dat tevens sprake is van een groen karakter van het gebied als gevolg waarvan de bebouwing vanaf de Gilzerbaan amper zichtbaar is, maakt niet dat geen sprake kan zijn van een bebouwingsconcentratie, aldus de raad. Woningbouw in dit gebied is in strijd met de Structuurvisie, maar de Structuurvisie is op dit onderdeel vervangen door het Kaartbeeld.

De raad stelt zich voorts op het standpunt dat aan het plan een ruimtelijke motivering ten grondslag ligt en dat de raad een ruimte-voor-ruimte woning ter plaatse aanvaardbaar acht. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2013, in zaak nr. [201302867/1/R4](#), stelt de raad dat geen sprake is van aanzet tot een nieuwe stedelijke ontwikkeling waarop artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro van toepassing is.

4.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.10, van de Verordening 2014 wordt onder bebouwingsconcentratie verstaan: kernrandzone, bebouwingslint of bebouwingscluster.

Ingevolge lid 1.45 wordt onder kernrandzone verstaan: overgangsgebied naar het buitengebied, gelegen langs bestaand stedelijk gebied, met daarin relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar en met een ondergeschikte of afnemende agrarische functie.

Ingevolge artikel 6.7, aanhef en onder a, bepaalt een bestemmingsplan dat is gelegen in de groenblauwe mantel dat nieuwbouw van een burgerwoning is uitgesloten.

Ingevolge artikel 6.8, eerste lid, kan, in afwijking van artikel 6.7, eerste lid (wonen), een bestemmingsplan dat is gelegen in een bebouwingsconcentratie binnen de groenblauwe mantel voorzien in de nieuwbouw van één of meer woningen mits de toelichting daaromtrent een verantwoording bevat.

Ingevolge het tweede lid stelt het college van gedeputeerde staten nadere regels ten aanzien van bestemmingsplannen,

als bedoeld in het eerste lid, in verband met het beleid om ruimtelijke kwaliteit te verbeteren door in ruil voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen in combinatie met realisering van milieuwinst ter plaatse de bouw van woningen op passende locaties toe te staan.

4.3. De noordelijk gelegen gronden van het plangebied hebben de bestemming "Natuur-Landgoed" en onder meer de aanduiding "bouwvlak". Een strook aan de noordzijde en de zuidelijk gelegen gronden van het plangebied hebben de bestemming "Bos".

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder 3.1.1, van de planregels zijn de voor "Bos" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. behoud, herstel en/of ontwikkeling van het bos/de bosschages en de bijbehorende bosgroeiplaats;
- b. behoud, herstel en/of ontwikkeling van landschappelijke waarden en/of natuurwaarden;
- (...).

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, onder 4.1.1, zijn de voor "Natuur-Landgoed" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. behoud, herstel en/of ontwikkeling van het bos/de bosschages en de bijbehorende bosgroeiplaats;
- b. behoud, herstel en/of ontwikkeling van landschappelijke waarden en/of natuurwaarden;
- c. behoud, herstel en/of ontwikkeling van een landgoed of een landgoederenzone;
- d. één woning per bestemmingsvlak;
- (...).

Ingevolge het bepaalde onder 4.2.2, sub a, is per bestemmingsvlak bebouwing ten behoeve van niet meer dan één woning toegestaan. Woningen dienen binnen het bouwvlak te worden gebouwd.

4.4. De gronden waaraan de bestemming "Natuur-Landgoed" en het bouwvlak is toegekend zijn in de Verordening 2014 als groenblauwe mantel aangemerkt. Op grond van artikel 6.8, eerste lid, van de Verordening 2014 kan een bestemmingsplan in de groenblauwe mantel voorzien in een ruimte-voor-ruimte woning indien sprake is van een bebouwingsconcentratie, waaronder mede wordt verstaan een kernrandzone.

Het perceel grenst aan de oostzijde aan de woonwijk De Blaak, die deel uitmaakt van het bestaand stedelijk gebied van Tilburg. In de door [appellant] en anderen aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 1 februari 2012, waarin het besluit tot het geven van een aantal reactieve aanwijzingen voorlag dat was gebaseerd op provinciaal beleid zoals dat gold voor de vaststelling van de provinciale Verordening, is overwogen dat het buitengebied en het stedelijk gebied aan de Gilzerbaan duidelijk van elkaar zijn gescheiden en het perceel Gilzerbaan 170 in het buitengebied ligt. In die uitspraak lag niet de vraag voor of met het oog op de ontwikkeling van een ruimte-voor-ruimte woning op het perceel Gilzerbaan 170 sprake was van een kernrandzone. Dat het perceel Gilzerbaan 170 in het buitengebied ligt en het buitengebied is gescheiden van het stedelijk gebied, neemt niet weg dat tevens sprake kan zijn van een kernrandzone. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de Gilzerbaan en de zuidelijk aanliggende gronden vanaf het bestaand stedelijk gebied over een lengte van ongeveer 400 m in het Kaartbeeld en de daarbij behorende bijlage 1 zijn aangewezen als kernrandzone. De vergelijking met de door [appellant] en anderen aangehaalde uitspraak van 6 november 2013 treft geen doel, omdat daarin een bestemmingsplan voorlag dat zag op nieuwe woningbouw op een locatie waar in een strook van ruim 200 m slechts op één perceel bebouwing aanwezig was, terwijl in het voorliggende geval binnen een afstand van 400 m zes woningen met bijbehorende bebouwing aanwezig zijn. Nu het perceel is gelegen langs bestaand stedelijk gebied en de nabij het plangebied gelegen gronden aan de westzijde tot op een afstand van 400 m van het bestaand stedelijk gebied tevens hier en daar bebouwd zijn, heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het bestreden plandeel is gelegen in een overgangsgebied naar het buitengebied. Aan de zichtbaarheid van de bebouwing komt daarbij geen doorslaggevende betekenis toe. Voorts is ten zuiden van het plangebied binnen de bestemming "Agrarisch-Agrarisch bedrijf" een paardenhouderij aanwezig en hebben enkele percelen ten westen van het plangebied tevens een agrarische bestemming. Voor het overige is voornamelijk sprake van percelen met een bosbestemming. Gelet hierop kan worden aangenomen dat sprake is van een ondergeschikte agrarische functie in dat gebied.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plandeel met de bestemming "Natuur-Landgoed" deel uitmaakt van een kernrandzone als bedoeld in de

Verordening 2014. Dat deze gronden op grond van de eerder op 19 december 2011 vastgestelde Structuurvisie deel uitmaken van een stadsbos waarvoor geen woningbouwopgave is opgenomen, maakt dat niet anders, nu daarvan gemotiveerd is afgeweken in het nadien op 2 december 2013 vastgestelde Kaartbeeld, waarin een invulling is gegeven aan de provinciale Verordening en vooruitlopend op de vaststelling van de Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg 2040 de locatie is aangemerkt als kernrandzone. Dat tegen gemeentelijk beleid geen beroep bij de bestuursrechter openstaat, betekent niet dat dit beleid in het kader van een bestemmingsplanprocedure niet aan de orde kan komen.

Het betoog faalt.

4.5. Het plan voorziet in een woning in het kader van de ruimte-voor-ruimte regeling als bedoeld in artikel 6.8 van de Verordening 2014. Het doel van deze regeling is om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren door in ruil voor de sloop van agrarische bedrijfsbebouwing de bouw van woningen op passende locaties toe te staan. In bijlage 6 bij de plantoelichting staat dat is voldaan aan de ruimte-voor-ruimte regeling, hetgeen niet in geschil is. In paragraaf 4.4 van de plantoelichting is verder onderbouwd waarom het wenselijk is om op het perceel in een woning te voorzien. Gelet hierop kan niet worden gesteld dat geen ruimtelijke onderbouwing aan het plan ten grondslag ligt.

De gronden met de bestemming "Natuur-Landgoed" waarbinnen de woning is voorzien zijn tevens aangewezen ten behoeve van het behoud, herstel en/of de ontwikkeling van landschappelijke waarden en/of natuurwaarden. In de plantoelichting staat verder dat de ontwikkeling van de ruimte-voor-ruimte woning een beperkt negatief effect zal hebben op de EHS die direct grenst aan het bestreden plandeel met de bestemming "Natuur-Landgoed". Om de verstoring ten gevolge van licht zoveel mogelijk te voorkomen, kunnen mitigerende maatregelen worden getroffen. Voorts is de conclusie dat negatieve effecten op de in het plangebied voorkomende flora en fauna zullen uitblijven door [appellant] en anderen niet bestreden.

Het betoog faalt.

4.6. Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder een stedelijke ontwikkeling verstaan: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt aan de in dat artikellid genoemde voorwaarden.

4.7. Artikel 3.1.6, tweede lid, is alleen van toepassing op stedelijke ontwikkelingen zoals gedefinieerd in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. In de door de raad genoemde uitspraak van 18 december 2013 was de Afdeling van oordeel dat de in het plan voorziene ontwikkeling van onder meer drie woningen bij recht en drie woningen bij wijzigingsbevoegdheid niet kon worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling. Nu het voorliggende plan voorziet in de bouw van één woning, is de Afdeling ook ten aanzien van het voorliggende plan van oordeel dat de raad er terecht van uit is gegaan dat deze kleinschalige ontwikkeling niet kan worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro. Evenmin wordt voorzien in een aanzet tot een stedelijke ontwikkeling, nu in het omliggende - veelal in de EHS gelegen - gebied dat in het Kaartbeeld is aangewezen als kernrandzone beperkte mogelijkheden zijn voor woningbouw. Dit neemt niet weg dat de behoefte aan de voorziene ontwikkeling in het kader van de uitvoerbaarheid van het voorliggende plan dient te zijn onderbouwd. Het gestelde in de plantoelichting dat de toevoeging van één woning in een groenstedelijk woonmilieu past in de woningbehoefte hebben [appellant] en anderen niet bestreden. Het betoog faalt.

5. [appellant] en anderen hebben zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellant] en anderen hebben in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

6. Het beroep is ongegrond.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.S. Bongertman, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Bongertman
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 september 2015

709.