



Uitspraak 201405645/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 23 december 2015

Tegen: de raad van de gemeente Drimmelen

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:3932

201405645/1/R3.

Datum uitspraak: 23 december 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), wonend te Terheijden, gemeente Drimmelen,
2. [appellant sub 2], wonend te Hooge Zwaluwe, gemeente Drimmelen,
3. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Buitenplaats Groot Swaluwe B.V. (hierna: Groot Swaluwe), gevestigd te Made, gemeente Drimmelen,
4. [appellante sub 4], gevestigd te Zevenbergschen Hoek, gemeente Drimmelen, waarvan de vennoten zijn [maat A], [maat B], beiden wonend te [woonplaats], en [maat C], wonend te [woonplaats],
5. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Landzeel B.V., gevestigd te Wagenberg, gemeente Drimmelen, en [appellant sub 5B], wonend te Zevenbergschen Hoek, gemeente Drimmelen,
6. [appellant sub 6], wonend te Made, gemeente Drimmelen,
7. [appellant sub 7], wonend te Made, gemeente Drimmelen,
8. [appellant sub 8], wonend te Lage Zwaluwe, gemeente Drimmelen,
9. [appellant sub 9], wonend te Made, gemeente Drimmelen,
10. [appellante sub 10A] en [appellant sub 10B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 10]), gevestigd onderscheidenlijk wonend te Hooge Zwaluwe, gemeente Drimmelen,
11. [appellant sub 11], wonend te Wagenberg, gemeente Drimmelen,
12. [appellant sub 12], wonend te Made, gemeente Drimmelen,
13. [appellant sub 13], wonend te Made, gemeente Drimmelen,
14. [appellant sub 14], wonend te Wagenberg, gemeente Drimmelen,
15. [appellante sub 15], gevestigd te Terheijden, gemeente Drimmelen, en anderen (hierna: [appellante sub 15] en anderen),
appellanten,

en

de raad van de gemeente Drimmelen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 maart 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. Hiertegen heeft een aantal appellanten een zienswijze naar voren gebracht.

Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 september 2015, waar het merendeel van de partijen in persoon, een aantal bijgestaan door een raadsman, is verschenen of zich heeft doen vertegenwoordigen. Ook de raad heeft zich doen vertegenwoordigen. Voorts zijn ter zitting [belanghebbende A] en [belanghebbende B] gehoord.

Buiten bezwaren van partijen heeft [belanghebbende B] ter zitting nog een stuk in het geding gebracht.

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 actualisatie van het planologische regime voor het buitengebied van de gemeente Drimmelen.

Ruimtelijke ontwikkelingen en voormalige agrarische bedrijfsbebouwing

3. Enkele appellanten richten zich tegen het niet opnemen van een ruimtelijke ontwikkeling of een passende herbestemming voor bestaand gebruik in het plan.

3.1. In het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld.

De raad stelt dat een verzoek voor het mogelijk maken van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling tijdig voorzien dient te zijn van een volwaardige ruimtelijke onderbouwing. Volgens de raad dient deze voorafgaand aan de zienswijzefase te zijn ingediend, tenzij de ontwikkeling nauwelijks ruimtelijke impact heeft. Uit deze ruimtelijke onderbouwing dient voor de raad te blijken dat het initiatief voor de ruimtelijke ontwikkeling in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is. Daarbij dient onder meer een milieukundig onderzoek te worden verricht. Bij de beoordeling of in het kader van een goede ruimtelijke ordening kan worden voorzien in een nieuwe gewenste ontwikkeling heeft de raad, voor zover in het plan een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen die in deze ontwikkeling voorziet, tevens de voorwaarden bij die wijzigingsbevoegdheid in aanmerking genomen. Verzoeken die niet tijdig van een volwaardige ruimtelijke onderbouwing zijn voorzien, kunnen eventueel gezamenlijk worden meegenomen in een procedure tot vaststelling van een nieuw bestemmingsplan.

Alvorens aan een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling medewerking wordt verleend dient te worden vastgesteld of daartegen geen bezwaren van beleidsmatige aard zijn. In dit verband stelt de raad dat deze ontwikkeling voor opname in het plan tevens dient te voldoen aan de op 13 maart 2014 vastgestelde gemeentelijke Structuurvisie Landschappelijke kwaliteit buitengebied (hierna: Structuurvisie). Uitgangspunt voor de Structuurvisie is de notitie "Toepassing Kwaliteitsverbetering van het landschap in de regio West-Brabant" van 26 juni 2013, waarin werkafspraken tussen gemeenten en de provincie over de kwaliteitsverbetering van het landschap van gemeenten in de regio West-Brabant zijn opgenomen. In de Structuurvisie zijn ruimtelijke

ontwikkelingen onderscheiden in categorieën. Ontwikkelingen die geen of nauwelijks ruimtelijke impact hebben, waarbij geen kwaliteitsverbetering van het landschap worden geëist, zijn in het algemeen rechtstreeks toegestaan. Ontwikkelingen die een aanzienlijke ruimtelijke impact hebben, zijn in het algemeen niet rechtstreeks toegestaan, tenzij de verzoeken daartoe tijdig zijn voorzien van een volwaardige ruimtelijke onderbouwing. De Afdeling acht deze uitgangspunten niet onredelijk.

3.2. In het navolgende zal de Afdeling met inachtneming van het hiervoor overwogene de beroepen die zijn gericht tegen het niet opnemen van een ruimtelijke ontwikkeling of een passende herbestemming in het plan per appellant op perceelsniveau beoordelen.

4. Enkele appellanten richten zich voorts tegen het plan, voor zover niet is voorzien in de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf".

4.1. De raad heeft als uitgangspunt gekozen om percelen die in het vorige bestemmingsplan een agrarische bestemming hadden, maar waarvan het agrarische bedrijfsmatige gebruik feitelijk is beëindigd, een woonbestemming met de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf" toe te kennen, voor zover op die percelen nog overtollige voormalige agrarische bedrijfsbebouwing staat en die percelen in een gebied liggen met de bestemming "Agrarisch - 2" of "Agrarisch met waarden - landschap" waar minder kansen bestaan voor agrarisch hergebruik. Percelen waaraan de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf" is toegekend komen in aanmerking voor toepassing van een wijzigingsbevoegdheid van artikel 22 van de planregels die verandering van de woonbestemming mogelijk maakt, voor zover aan de desbetreffende voorwaarden wordt voldaan. Een voorwaarde is onder meer de sloop van overtollige bebouwing. De raad beoogt daarmee de sloop van overtollige voormalige agrarische bedrijfsbebouwing en daarmee de verdere ontstening van het buitengebied te bereiken.

Percelen waarop vroeger een agrarisch bedrijf was gevestigd, maar die, al dan niet na toepassing van de regeling Ruimte voor Ruimte, in het vorige bestemmingsplan al een woonbestemming hebben gekregen zonder een specifiek gebruiksrecht voor de voormalige agrarische bedrijfsgebouwen, hebben in het plan een woonbestemming gekregen zonder de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf".

De Afdeling acht dit uitgangspunt in beginsel niet onredelijk.

4.2. In het navolgende zal de Afdeling met inachtneming van het hiervoor overwogene de beroepen die zijn gericht tegen het plan, voor zover niet is voorzien in de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf", per appellant op perceelsniveau beoordelen.

Het beroep van [appellant sub 1]

5. [appellant sub 1] betoogt dat de raad het plandeel met de bestemming "Wonen" voor het perceel [locatie1] te Terheijden ten onrechte heeft vastgesteld. [appellant sub 1] voert aan dat de raad in een paardenhouderij op het perceel had moeten voorzien. Hij betoogt dat het bestaande agrarische gebruik van het perceel onder het overgangsrecht van het vorige bestemmingsplan viel en dat de raad dit gebruik ten onrechte wederom onder het overgangsrecht heeft gebracht. Daarnaast stelt [appellant sub 1] dat de raad ten onrechte voorbij is gegaan aan zijn bedrijfsplan van 29 november 2013 voor een paardenhouderij op het perceel. Voor zover een paardenhouderij niet bij recht kan worden toegestaan, had de raad aan het perceel de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf" moeten toekennen, zodat een bestemmingswijziging voor een paardenhouderij mogelijk blijft.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat een woonbestemming voor het perceel passend is, omdat het perceel onder het vorige bestemmingsplan "Buitengebied" ook een bestemming voor wonen had. De raad stelt dat de agrarische activiteiten die in het verleden op het perceel plaatsvonden niet onder het vorige bestemmingsplan zijn voortgezet. Volgens de raad hadden de vorige eigenaren van het perceel geen bezwaren tegen een wijziging van de agrarische bedrijfsbestemming in een woonbestemming. Voorts stelt de raad zich op het standpunt dat de haalbaarheid van een paardenhouderij op het perceel niet vast staat. Het bedrijfsplan kan niet worden aangemerkt als een volledige ruimtelijke onderbouwing, omdat het onderzoek dat daarin is vervat op meerdere aspecten niet volledig is.

5.2. Aan het perceel [locatie1] was in het bestemmingsplan "Buitengebied 1984" de bestemming "Agrarisch

bouwblok" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planvoorschriften zijn de op de kaart als agrarisch bouwblok aangewezen gronden bestemd om als bouwplaats te dienen voor agrarische bedrijven alsmede voor de exploitatie van agrarische bedrijven.

5.3. Aan het perceel [locatie1] was in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied", vastgesteld op 10 september 1998 en goedgekeurd op 27 april 1999, de bestemming "Burgerwoningen" toegekend.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, van de planvoorschriften zijn de als zodanig op de kaart aangegeven gronden bestemd voor burgerwoningen met de bijbehorende voorzieningen.

Ingevolge artikel 31 mag het gebruik van de grond en/of opstellen dat strijdig is met het plan op het tijdstip waarop het plan van kracht wordt worden gehandhaafd; dit geldt echter niet indien het betreft een gebruik dat strijdig was met de in het vorige bestemmingsplan aangewezen bestemming en welk strijdig gebruik een aanvang heeft genomen nadat dit vorige bestemmingsplan rechtskracht heeft verkregen.

5.4. Aan het perceel [locatie1] is in het plan de bestemming "Wonen" toegekend.

Ingevolge artikel 22, lid 22.1.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor woningen.

Ingevolge artikel 38, lid 38.2.1, mag het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is worden voortgezet.

Ingevolge lid 38.2.4 is het bepaalde in lid 38.2.1 niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

5.5. Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellant sub 1] niet aannemelijk gemaakt dat het agrarische gebruik van het perceel dat onder het bestemmingsplan "Buitengebied 1984" plaatsvond onder de werking van het overgangsrecht van het bestemmingsplan "Buitengebied" is voortgezet. Voor zover in de door [appellant sub 1] overgelegde verklaringen van leveranciers en een dierenarts wordt gesteld dat het perceel in gebruik was voor een paardenhouderij, kan deze stelling niet zonder meer worden gevolgd. Daarbij is van belang dat de verklaringen van leveranciers slechts zijn gebaseerd op de aanname dat de hoeveelheden geleverde stro en hooi in de periode 1992 tot 2004 voldoende waren voor de dagelijkse behoefte van vijf tot acht paarden. In de verklaringen van de dierenarts staat slechts dat diensten zijn geleverd aan een paardenfokkerij. Nog daargelaten dat die verklaringen in zoverre niet zijn onderbouwd, bevatten die verklaringen geen concrete toelichting over de werkzaamheden die op het perceel werden verricht. Daarnaast is van belang dat [appellant sub 1] heeft gesteld dat zijn paardenhouderij na de koop van het perceel in 2005 in aanvang hobbymatig van aard was en daarna is uitgegroeid tot een bedrijfsmatige activiteit. Gelet op het voorgaande volgt de Afdeling niet het betoog van [appellant sub 1] dat het gestelde gebruik van het perceel voor een paardenhouderij wederom onder het overgangsrecht is gebracht. Het betoog faalt.

5.6. [appellant sub 1] heeft in de inspraakfase zijn initiatief voor een paardenhouderij kenbaar gemaakt. De raad heeft vervolgens te kennen gegeven dat alvorens aan een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling planologische medewerking wordt verleend de noodzaak en de haalbaarheid daarvan uit een ruimtelijke onderbouwing dienen te blijken. Niet in geschil is dat [appellant sub 1] gedurende de zienswijzetermijn, die van 25 oktober 2013 tot 5 december 2013 liep, een bedrijfsplan van 29 november 2013 heeft ingediend voor een bedrijf dat zich toelegt op het fokken en in het verlengde daarvan het africhten en trainen van paarden. Naar het oordeel van de Afdeling is het standpunt van de raad dat het bedrijfsplan onvolledig is, omdat onder meer geen onderzoek is gedaan naar de kwaliteitsverbetering van het landschap en de vraag of significante effecten als bedoeld in artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 voor het nabijgelegen Natura 2000-gebied Biesbosch zijn uitgesloten, niet onredelijk. Nu het om een initiatief gaat dat niet van beperkte omvang is en aannemelijk is dat met het verrichten van nader onderzoek enige tijd is gemoeid, heeft de raad in dit geval mogen afzien van een beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het initiatief. Het betoog faalt.

5.7. Zoals overwogen onder 4.1 is het uitgangspunt van de raad om een woonbestemming zonder de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf" toe te kennen aan percelen waarop vroeger een agrarisch bedrijf was gevestigd, maar die onder het vorige bestemmingsplan een woonbestemming hadden en geen specifiek gebruiksrecht voor voormalige agrarische bedrijfsgebouwen, niet onredelijk. In het betoog van [appellant sub 1] dat, voor zover een paardenhouderij niet bij recht kan worden toegestaan de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf" aan zijn perceel dient te worden toegekend, heeft de raad in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om van dit uitgangspunt af te wijken. Het betoog faalt.

5.8. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 1] ongegrond.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 2]

7. [appellant sub 2] betoogt dat de raad het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 2" aan de [locatie 2] te Hooge Zwaluwe ten onrechte heeft vastgesteld, voor zover het betreft het kadastrale perceel sectie I, nummer 3653. [appellant sub 2] voert aan dat de raad drie burgerwoningen op dit perceel mogelijk had moeten maken. Daartoe betoogt hij dat deze verplichting volgt uit punt 4 van de overeenkomst tussen de gemeente, [appellant sub 2] en [persoon A en persoon B] van 2 maart 2009, die in het kader van de gemeentelijke regeling Ruimte voor Ruimte is opgesteld. Daarnaast betoogt [appellant sub 2] dat de gerechtvaardigde verwachting is gewekt dat woningbouw op het perceel mogelijk zou worden gemaakt. In dit verband stelt hij dat al jaren overleg met de gemeente wordt gevoerd over woningbouw op het perceel. Daarbij is onder meer contact geweest met de wethouder ruimtelijke ordening.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de gemeente en [appellant sub 2] een verschil van mening hebben over de uitleg van voormelde overeenkomst van 2 maart 2009. De raad stelt dat alleen de burgerlijke rechter bevoegd is deze overeenkomst uit te leggen. Voorts stelt de raad dat de regeling Ruimte voor Ruimte geen woningen toestaat op het in geding zijnde perceel.

7.2. Aan het perceel aan de [locatie 2], voor zover het betreft het kadastrale perceel sectie I, nummer 3653, is de bestemming "Agrarisch - 2" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - 2" aangewezen gronden onder meer bestemd voor agrarisch gebruik.

7.3. In de overeenkomst van 2 maart 2009 staat onder meer:

"Partijen zijn voor het omschreven doel de volgende overeenkomst aangegaan:

[...]

4. Initiatiefnemer stemt er mee in dat, voor het perceel [locatie 2] te Hooge Zwaluwe een wijziging van het bestemmingsplan "Helkant" wordt voorbereid, bestaande uit een verwijdering van het agrarisch bouwblok, het opnemen van een aanduiding waaruit naar voren komt dat intensieve veehouderij uitgesloten is en omzetting naar een burgerwoningbouwbestemming.

[...]."

7.4. De raad dient bij de vaststelling van het plan rekening te houden met deze overeenkomst. De raad stelt zich op het standpunt dat is overeengekomen dat alleen de voormalige bedrijfswoning op het kadastrale perceel sectie I, nummer 3652 zou worden bestemd tot een burgerwoning.

De Afdeling overweegt dat het niet aan haar is om een uitleg te geven aan de overeenkomst van 2 maart 2009, omdat uitsluitend de burgerlijke rechter daartoe bevoegd is. Daarnaast zou deze overeenkomst, wat ook zij van de uitleg daarvan, niet zonder meer betekenen dat de raad verplicht is aan het perceel een woonbestemming toe te kennen. Het aanvaarden van een dergelijke gebondenheid van de raad zou zich onder meer niet verdragen met de door de wetgever in artikel 3.1 van de Wro aan de raad toegekende bevoegdheid om in het belang van een goede ruimtelijke ordening een plan vast te stellen. Voorts heeft

[appellant sub 2] niet aannemelijk gemaakt dat door of namens de raad al zonder meer verwachtingen zijn gewekt dat het plan zou voorzien in woningen op het perceel, zodat het plan in zoverre niet in strijd met het vertrouwensbeginsel is vastgesteld.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad gehouden was om op het perceel woningbouw mogelijk te maken. De raad heeft aan het perceel in redelijkheid de bestemming "Agrarisch - 2" kunnen toekennen, in aanmerking genomen dat het perceel in het vorige bestemmingsplan "Heikant" een agrarische bestemming had en het plan conserverend van aard is. Het betoog faalt.

8. Voorts is het beroep van [appellant sub 2] gericht tegen de vaststelling van de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 1" voor het kadastrale perceel sectie I, nummer 3653. Daartoe voert [appellant sub 2] aan dat het perceel geen archeologische waarden heeft die in aanmerking komen voor bescherming. De gronden zijn reeds tot een diepte van 2,50 m verstoord door de bouw en de sloop van agrarische bedrijfsbebouwing.

8.1. De raad stelt dat de omstandigheid dat gronden van het perceel zijn geroerd niet zonder meer betekent dat archeologische waarden zijn verstoord. De raad is van mening dat het op de weg van [appellant sub 2] ligt om aannemelijk te maken dat verstoring van archeologische waarden heeft plaatsgevonden.

8.2. Aan het perceel is de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 1" toegekend.

Ingevolge artikel 28, lid 28.1, van de planregels zijn de voor "Waarde - Archeologie 1" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor de bescherming van (hoge) verwachte archeologische waarden.

8.3. Uit de gemeentelijke archeologische beleidskaart volgt dat het perceel in een zone ligt die een hoge archeologische verwachting heeft. In het deskundigenbericht staat dat aannemelijk is dat de gronden van het perceel deels zijn verstoord door de bouw van stallen en mestkelders. Het is echter niet uit te sluiten dat onder bebouwing en verharding een trefkans bestaat op archeologische waarden. Daarnaast staat in het deskundigenbericht dat het zuidwestelijke deel van het perceel, waarop geen bebouwing staat, niet is verstoord.

Nu [appellant sub 2] niet aannemelijk heeft gemaakt dat de bevindingen in het deskundigenbericht op dit punt onjuist zijn, volgt de Afdeling zijn betoog niet dat de archeologische waarden in de gronden van het gehele perceel tot een diepte van 2,50 m reeds zijn verstoord. Gelet op het voorgaande heeft de raad in redelijkheid aan het perceel de bestemming "Waarde - Archeologie 1" kunnen toekennen. Het betoog faalt.

9. Verder betoogt [appellant sub 2] dat in de aanhef van artikel 28, lid 28.3.1, van de planregels ten onrechte het woord 'of' is opgenomen. Hij vreest dat archeologisch onderzoek dient te worden gedaan voor werkzaamheden die dieper dan 0,5 m in de grond worden verricht, maar niet over een oppervlak van meer dan 100 m².

9.1. Ingevolge artikel 28, lid 28.2, aanhef en onder b, van de planregels mogen op de voor "Waarde - Archeologie 1" aangewezen gronden uitsluitend bouwwerken worden gebouwd waarbij grondwerkzaamheden plaatsvinden met een oppervlakte van minder dan 100 m², voor zover bij de bouw geen grondwerkzaamheden worden uitgevoerd dieper dan 0,5 m.

Ingevolge lid 28.3.1 kan het bevoegd gezag met een omgevingsvergunning afwijken van de diepte van de grondbewerkingen en/of de bebouwde oppervlakte als bepaald in lid 28.2, voor de bouw van bouwwerken ten dienste van de andere geldende bestemming(en), mits:

a. op basis van archeologisch onderzoek, weergegeven in een door de bevoegde overheid goedgekeurd rapport, in voldoende mate is vastgesteld dat er geen archeologische waarden aanwezig zijn; of

b. op basis van archeologisch onderzoek, weergegeven in een door de bevoegde overheid goedgekeurd rapport, in voldoende mate is vastgesteld dat de archeologische waarden door bouwactiviteiten niet onevenredig worden geschaad.

9.2. De raad erkent dat het woord 'of' in de aanhef van artikel 28, lid 28.3.1, van de planregels abusievelijk is opgenomen en dat dit woord uit deze bepaling dient te worden geschrapt.

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, wat betreft het woord 'of' in de aanhef van artikel 28, lid 28.3.1, van de planregels, niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

9.3. In hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft het woord 'of' in de aanhef van artikel 28, lid 28.3.1, van de planregels, is genomen in strijd met artikel 3:2, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

9.4. Uit 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.

10. De raad dient ten aanzien van het beroep van [appellant sub 2] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Het beroep van Groot Swaluwe

11. Ter zitting heeft Groot Swaluwe haar beroep ingetrokken voor zover dat was gericht tegen de bestemmingsregeling voor het perceel Vierendeelseweg 3 te Lage Zwaluwe.

12. Groot Swaluwe betoogt dat de raad het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" voor de percelen kadastraal bekend gemeente Hoge en Lage Zwaluwe, sectie I, nummers 2849, 2850, 3375 en 3439 te Lage Zwaluwe ten onrechte heeft vastgesteld. Zij wenst de bestemming "Landgoed" en volgens haar valt niet in te zien dat niet reeds in het voorliggende plan - al dan niet bij recht - in een landgoed is voorzien, nu de raad niet heeft gemotiveerd dat er geen voldragen plan is en hij nooit te kennen heeft gegeven dat het initiatief voor een landgoed op grond van het gemeentelijke landgoederenbeleid van 12 april 2007 (hierna: Landgoederenbeleid 2007) maximaal drie wooneenheden zou mogen behelzen. Bovendien is het Landgoederenbeleid 2007 daarover niet duidelijk.

Voorts is in 2011 door de voormalige verantwoordelijke wethouder het gerechtvaardigde vertrouwen gewekt dat een landgoed in het plan zou worden opgenomen, waarbij Groot Swaluwe wijst op de door deze wethouder ondertekende verklaring van 25 april 2015. Het college van burgemeester en wethouders zou het initiatief aan de raad voorleggen, indien het provinciebestuur van Noord-Brabant akkoord zou zijn met het initiatief. Alle partijen hebben ingestemd met het initiatief, zodat niet valt in te zien waarom het college van burgemeester en wethouders geen ontwerpplan ter visie heeft gelegd waarin een landgoed voor deze percelen is opgenomen. De gronden zijn bovendien al meer dan tien jaar niet meer in gebruik voor agrarische doeleinden.

Subsidiair wenst zij de bestemming "Agrarisch - 2" en een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van de ontwikkeling van het landgoed. In dit kader is van belang dat gronden met de bestemming "Agrarisch - 1" in het ontwerp van het nieuwe gemeentelijke landgoederenbeleid "Kansen voor nieuwe landgoederen" niet in aanmerking kunnen komen voor een landgoed.

12.1. De raad stelt dat het gemeentebestuur niet met het initiatief heeft ingestemd. Bij brief van 10 april 2008 is te kennen gegeven dat het college van burgemeester en wethouders in principe medewerking verleent aan het initiatief, onder meer onder de voorwaarden dat kan worden voldaan aan het Landgoederenbeleid 2007 en dat de opmerkingen van het provinciebestuur worden verwerkt. De nadien ingediende aanvragen, waarbij steeds is uitgegaan van zes woningen, voldeden niet aan het Landgoederenbeleid 2007 en de schetsen boden op dat moment onvoldoende inzicht om te kunnen bepalen of het landgoed op die locatie voldoende meerwaarde zou bieden. De raad is van mening dat het initiatief niet voldragen was om in het ontwerpplan mee te nemen.

12.2. De gronden met de kadastrale nummers 2849, 2850, 3375 en 3439 hadden in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied" uit 1993 van de voormalige gemeente Hooge en Lage Zwaluwe hoofdzakelijk de bestemming "Agrarisch gebied met cultuurhistorische waarden", bestemd voor de agrarische exploitatie van agrarische bedrijven en behoud van cultuurhistorische waarden. Aan een klein deel van de gronden was de bestemming "Natuurgebied" toegekend.

12.3. De gronden met de kadastrale nummers 2849, 2850, 3375 en 3439 hebben in het voorliggende plan de bestemming "Agrarisch - 1". In het plan is geen wijzigingsbevoegdheid opgenomen ten behoeve van een landgoed.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch-1" aangewezen gronden onder meer bestemd voor:

- a. de ontwikkeling van een in hoofdzaak agrarische economie;
- b. agrarisch gebruik.

12.4. Bij brief van 4 februari 2008 heeft het Adviesbureau Cuijpers namens Groot Swaluwe een principeverzoek voor de ontwikkeling van een landgoed ingediend. Zij wenst nabij de Vierendeelseweg te Lage Zwaluwe een landgoed met een omvang van 30 ha te realiseren, bestaande uit 20 ha nieuwe natuur en zes landgoedwoningen. Bij brief van 10 april 2008 is te kennen gegeven dat het college van burgemeester en wethouders op 8 april 2008 heeft besloten in principe - onder voorwaarden - medewerking te verlenen aan het initiatief. Nadien is het initiatief diverse malen door Groot Swaluwe aangepast. De raad heeft besloten in het plan voor de gronden geen landgoed mogelijk te maken.

Over het betoog van Groot Swaluwe dat het vertrouwensbeginsel is geschonden, wordt overwogen dat zij niet aannemelijk heeft gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat het plan in een door haar gewenst landgoed zou voorzien. De raad heeft het plan op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld. Daarbij is van belang dat Groot Swaluwe het gestelde vertrouwen grotendeels ontleent aan het principebesluit van het college van burgemeester en wethouders van 8 april 2008 en de op 25 april 2015 ondertekende verklaring van de voormalige verantwoordelijke wethouder. Uit de brief van 10 april 2008 volgt dat het college van burgemeester en wethouders alleen onder de daartoe gestelde voorwaarden kan instemmen met het initiatief. Nadien heeft Groot Swaluwe naar aanleiding van de opmerkingen van het college van burgemeester en wethouders en onder meer het provinciebestuur nieuwe versies van het schetsplan voor een landgoed ingediend. In overleg met het provinciebestuur in juli en oktober 2011 is, zo volgt uit de gespreksverslagen, aan Groot Swaluwe namens het provinciebestuur medegedeeld dat de raad een eigen bevoegdheid heeft en dat het initiatief nog zou moeten worden getoetst aan het Landgoederenbeleid 2007. Uit voornoemde verklaring van 25 april 2015, waarin staat dat het college van burgemeester en wethouders het initiatief aan de raad zou voorleggen, indien het provinciebestuur akkoord zou zijn met het initiatief, kan niet worden afgeleid dat het plan reeds bij instemming van het provinciebestuur zou voorzien in een landgoed, nog daargelaten dat een dergelijke toezegging niet is gedaan door een ter zake beslissingsbevoegde.

Niet in geschil is dat Groot Swaluwe voor de vaststelling van het plan elf ontwerpversies van een landgoed heeft ingediend die zijn gebaseerd op zes landgoedwoningen. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat zes landgoedwoningen niet zijn toegestaan op grond van het Landgoederenbeleid 2007. Het uitgangspunt van dit beleid is dat op voorhand geen enkele locatie voor de ontwikkeling van een landgoed wordt uitgesloten, maar dat er wel een meerwaarde moet zijn ten aanzien van onder meer de aspecten landschap, natuur, cultuurhistorie en recreatie. Situering van een landgoed aansluitend op of in de directe nabijheid van een bebouwde kern of een natuurgebied, geniet de voorkeur. Indien gebruik wordt gemaakt van voormalige agrarische bedrijfslocaties, wordt de realisering van maximaal drie wooneenheden op grond van dit beleid aanvaardbaar geacht. Ook kan gekozen worden voor één robuust landhuis met allure of meerdere geclusterde wooneenheden, waarbij er een lage binding is met het agrarisch grondgebruik. Een clustering van maximaal drie eenheden is in principe acceptabel, tenzij het gaat om een gebied dat aansluit op de bebouwde kern, waar vier woningen acceptabel worden geacht.

In Bijlage 1 bij het collegebesluit van 8 april 2008 staat dat het landgoed op een afstand van de kernen ligt. Gelet hierop zouden ingevolge het gemeentelijk Landgoederenbeleid 2007 maximaal drie wooneenheden acceptabel zijn. In diezelfde bijlage is een weergave van dit beleid opgenomen, waarin duidelijk staat dat het aantal woningen voor het landgoed in open agrarisch gebied maximaal is gesteld op een clustering van drie eenheden. Per clustering mag dan maximaal 750 m³ per wooneenheid gerealiseerd worden. Het Landgoederenbeleid 2007 biedt geen mogelijkheid tot de ontwikkeling van zes wooneenheden. Nu Groot Swaluwe reeds in 2008 naar aanleiding van het eerste ingediende schetsplan tijdig is gewezen op het gemeentelijke beleid waaraan het initiatief diende te voldoen en zij tot aan de vaststelling van het plan telkens schetsplannen voor een landgoed heeft ingediend waarbij het aantal wooneenheden van zes onveranderd is gebleven, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad voor de agrarische gronden een bestemming ten behoeve van het landgoed had moeten opnemen. De raad heeft in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om van het Landgoederenbeleid 2007 af te wijken.

Het betoog faalt.

12.5. In het deskundigenbericht staat dat de gronden met de kadastrale nummers 2849, 2850, 3375 en 3439 thans in gebruik zijn als landbouwgronden en dat deze gronden midden in het open agrarische gebied liggen. Aan deze gronden is, overeenkomstig het beleid in de Nota van Uitgangspunten van 6 november 2011 en de gemeentelijke Structuurvisie 2033, waarin de gronden zijn aangewezen als "primaar agrarisch gebied", de bestemming "Agrarisch - 1" toegekend, waar de agrarische sector dient te worden behouden en versterkt. De zone met de bestemming "Agrarisch - 1" kenmerkt zich onder meer door grote percelen en landschappelijke openheid. De zone met de bestemming "Agrarisch - 2" kenmerkt zich door de nabijheid van kernen, kleinschaligheid en een meer besloten landschap. Deze zone is geschikt voor agrarische bedrijven, maar ook voor de ontwikkeling van nevenactiviteiten, recreatie en nieuwe economische dragers. In de zone met de bestemming "Agrarisch - 2" worden meer mogelijkheden voor functieverandering geboden. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in afwijking van het gemeentelijke beleid de bestemming "Agrarisch - 2" aan de gronden had moeten toekennen. Zoals Groot Swaluwe ook opmerkt is in de planregeling voor de bestemming "Agrarisch - 2" geen wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor de door haar uiteindelijk gewenste bestemming "Landgoed".

In de plantoelichting staat dat de realisatie van landgoederen vanwege de vele specifieke aspecten die samenhangen met de realisatie daarvan, buiten het plan is gelaten. In voorkomende gevallen zullen verzoeken in een aparte planprocedure beoordeeld worden, waarbij het vigerende Landgoederenbeleid als toetsingskader geldt. De Afdeling ziet, mede gelet op het grotendeels conserverende karakter van het plan en de aard van de ontwikkeling, geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen afzien van de opname van een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van de ontwikkeling van een landgoed.

Het betoog faalt.

12.6. Gelet op het voorgaande is het beroep van Groot Swaluwe ongegrond.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellante sub 4]

14. [appellante sub 4] betoogt dat de raad het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" en de aanduiding "bouwvlak" voor haar perceel [locatie 3] te Zevenbergschen Hoek ten onrechte heeft vastgesteld. Zij wenst de bestemming "Bedrijf - Agrarisch verwant en technisch hulpbedrijf" en een groter bouwvlak met een omvang van 1,5 ha voor de bouw van een opslagloods ten behoeve van de opslag van agrarische producten van derden. Met de toegekende bestemming zijn de bestaande opslagactiviteiten niet meer als zodanig bestemd en ten onrechte onder het overgangsrecht gebracht, terwijl de gewenste bestemming - vanwege een vermindering van het aantal verkeersbewegingen - een minder zware ruimtelijke impact heeft dan de toegekende bestemming.

14.1. De raad stelt zich op het standpunt dat [appellante sub 4] enerzijds een bestemming ten behoeve van haar agrarisch bedrijf wil en anderzijds een bestemming ten behoeve van opslag van agrarische producten van derden. Een dergelijke regeling past niet in de systematiek van het plan. Zoals uit de zienswijze van [appellante sub 4] is gebleken, is de gewenste hoofdfunctie een agrarische bestemming. Als nevenactiviteit wil

zij de mogelijkheden uit het vorige bestemmingsplan behouden. De gewenste hoofdfunctie sluit aan bij het door de raad beoogde gebruik van het primair agrarisch gebied waarin het perceel ligt. Daarom heeft de raad de voormalige bestemming "Niet agrarisch bedrijf, Handels- en opslagbedrijf" voor het perceel gewijzigd naar een agrarische bestemming ten behoeve van een akkerbouwbedrijf. De raad ziet niet in dat de toekenning van de gewenste bestemming met een bouwvlak van 1,5 ha een minder zware ruimtelijke impact heeft dan de toegekende bestemming met een bouwvlak van ongeveer 1,3 ha. Bovendien dient daarvoor een volwaardige ruimtelijke onderbouwing te worden aangeleverd. Het is voor de raad ook acceptabel om voor dit perceel terug te vallen op de vigerende rechten van het vorige bestemmingsplan.

14.2. Het perceel [locatie 3] had in het vorige bestemmingsplan "Zonzeelsche polder en Plukmade Zuid" uit 2000 de bestemming "Niet-agrarische bedrijven" met de aanduidingen "handels- en opslagbedrijf" en "bouwvlak". Het bouwvlak had een omvang van ongeveer 1,3 ha en mocht voor maximaal 30% worden bebouwd.

Ingevolge artikel 7, lid 7.1, van de planvoorschriften zijn de als zodanig op de kaart aangegeven gronden bestemd voor niet-agrarische bedrijven met bijbehorende voorzieningen.

14.3. Het perceel [locatie 3] heeft in het voorliggende plan de bestemming "Agrarisch - 1" met de aanduiding "bouwvlak". Het bouwvlak heeft een omvang van ongeveer 1,3 ha. Aan het perceel is geen specifieke aanduiding ten behoeve van nevenactiviteiten naast de agrarische bedrijfsvoering, in de vorm van opslag toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - 1" aangewezen gronden onder meer bestemd voor:

- a. de ontwikkeling van een in hoofdzaak agrarische economie;
- b. agrarisch gebruik.

Ingevolge lid 3.4.1 wordt onder het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), in ieder geval begrepen:

- a. het opslaan, storten of bergen van materialen, producten en mest, behoudens voor zover zulks noodzakelijk is voor het op de bestemming gerichte gebruik en plaatsvindt ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" en/of ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - veldschuur";
- b. het bedrijfsmatig vervaardigen, opslaan, verwerken of herstellen van goederen en het opslaan en be- of verwerken van producten, tenzij dit plaatsvindt ten behoeve van de agrarische productie binnen het agrarisch bedrijf dan wel uitsluitend betrekking heeft op agrarische producten van het eigen bedrijf.

Ingevolge lid 3.7.3 kan het college van burgemeester en wethouders de bestemming "Agrarisch - 1" op onderdelen wijzigen ten behoeve van vergroting en/of vormverandering van de aanduiding "bouwvlak", mits wordt voldaan aan de in dit lid gestelde voorwaarden.

Ingevolge artikel 38, lid 38.2.1, mag het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is worden voortgezet.

Ingevolge lid 38.2.4 is het bepaalde in lid 38.2.1 niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

14.4. In de zienswijze van [appellante sub 4] tegen het ontwerpplan staat dat zij op het perceel [locatie 3] een akkerbouwbedrijf uitoefent met als neventak opslag van agrarische producten. Het plan is naar aanleiding van deze zienswijze gewijzigd vastgesteld door de bestemming "Bedrijf" in het ontwerpplan te wijzigen in "Agrarisch - 1" ten behoeve van het akkerbouwbedrijf. Voor zover opslag van landbouwproducten van derden plaatsvindt, is dit gebruik gelet op artikel 3, lid 3.4.1, onder b, van de planregels aangemerkt als strijdig gebruik. Opslag van landbouwproducten van derden was in het vorige bestemmingsplan bij recht toegestaan, voor zover dit gebruik plaatsvond in het kader van het ter plaatse bij recht toegestane handels- en

opslagbedrijf. Derhalve is het bestaande legale gebruik van de loodsen ten behoeve van de opslag van landbouwproducten van derden niet meer als zodanig bestemd en onder de werking van het overgangsrecht van artikel 38, lid 38.2.1, van de planregels gebracht.

De Afdeling overweegt dat bestaand legaal gebruik in het algemeen dient te worden toegestaan door middel van een planregeling die dat gebruik toelaat. Dit uitgangspunt kan slechts uitzondering vinden als het toestaan van bestaand legaal gebruik op basis van gewijzigde planologische inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de nieuwe regeling zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Daarnaast moet aannemelijk zijn dat de beoogde regeling binnen de planperiode uitvoerbaar is. De raad heeft niet aannemelijk gemaakt dat het gebruik van de loods ten behoeve van de opslag van agrarische producten van derden binnen de planperiode zal beëindigen.

Voor zover [appellante sub 4] de bestemming "Bedrijf - Agrarisch verwant en technisch hulpbedrijf" wenst, is van belang dat de akkerbouwactiviteiten volgens haar zienswijze de hoofdtak van haar bedrijf vormen. Voorts wordt in het door ZLTO Advies namens [appellante sub 4] opgestelde bedrijfsplan van 20 januari 2011, dat is ingediend in het kader van een principeverzoek aan het gemeentebestuur voor een uitbreiding van haar bedrijf met een opslagloods, geadviseerd om bij een eerstvolgende planherziening de bestemming van het perceel te wijzigen in een agrarische bestemming. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid en in overeenstemming met het bestaande gebruik de bestemming "Agrarisch - 1" aan het perceel kunnen toekennen. In de zienswijze staat verder dat haar nevenactiviteit bestaat uit de opslag van landbouwproducten. Dit betekent niet dat deze nevenactiviteit een bestemming "Bedrijf-Agrarisch verwant en technisch hulpbedrijf" rechtvaardigt. Dit neemt niet weg dat de raad - zoals door [appellante sub 4] tevens ter zitting betoogd - ten behoeve van de opslag als nevenfunctie had moeten onderzoeken of een maatbestemming opgenomen had kunnen worden, bijvoorbeeld door middel van het toekennen van een specifieke functieaanduiding. Nu daarvan niet is gebleken en de raad het bestaande legale gebruik ten onrechte niet als zodanig heeft bestemd, is het besluit in zoverre onzorgvuldig tot stand gekomen en in strijd met het beginsel van de rechtszekerheid.

Het betoog slaagt.

14.5. Voor zover [appellante sub 4] een groter bouwvlak met een omvang van 1,5 ha voor de bouw van een opslagloods wenst, is het volgende van belang. In het deskundigenbericht staat dat in de bestaande loods op het perceel [locatie 3] opslag plaatsvindt van eigen agrarische producten en landbouwproducten van derden. Zij wenst een nieuwe loods te bouwen voor (aardappel)opslag en de stalling van werktuigen en machines, ten behoeve waarvan het bouwvlak dient te worden vergroot. In voormeld bedrijfsplan van 20 januari 2011 wordt geadviseerd om een omgevingsvergunning voor bouwen te verlenen voor deze opslagloods. Bij brief van 3 mei 2011 heeft het college van burgemeester en wethouders te kennen gegeven aan te sluiten bij de conclusie van het advies van de Adviescommissie Agrarische bouwaanvragen (hierna: AAB) in de brief van 24 maart 2011. In deze brief staat dat een nieuwe bedrijfsloods ter grootte van 2.000 m² niet noodzakelijk is in het kader van de agrarische bedrijfsvoering. In dat advies is aangegeven dat het ook mogelijk is om de aanwezige mechanisch gekoelde ruimten in de bestaande loodsen op het perceel te gebruiken voor eigen opslag in plaats van voor opslag van goederen van derden. Gelet op het overwogene onder 14.4 is de bestaande bebouwing evenwel legaal in gebruik voor opslag van landbouwgoederen van derden. Gelet hierop had de raad zich niet met een enkele verwijzing naar het advies van de AAB op het standpunt kunnen stellen dat een uitbreiding van het bouwvlak ten behoeve van de nieuw te bouwen opslagloods niet noodzakelijk is. Het betoog slaagt.

14.6. In hetgeen [appellante sub 4] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" voor het perceel [locatie 3] te Zevenbergschen Hoek, voor zover de bestaande en legale nevenactiviteit van opslag van landbouwgoederen van derden niet is toegestaan, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb en de rechtszekerheid.

In hetgeen [appellante sub 4] heeft aangevoerd ziet de Afdeling voorts aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het plan, voor zover het betreft de aanduiding "bouwvlak" voor het perceel [locatie 3], voor zover niet is voorzien in een uitbreiding van het bouwvlak ten behoeve van de bouw van een opslagloods, is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

14.7. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde planonderdelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

15. De raad dient ten aanzien van het beroep van [appellante sub 4] op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. De door [appellante sub 4] ingebrachte kosten van een opgesteld bedrijfsplan komen niet voor vergoeding in aanmerking reeds vanwege de omstandigheid dat deze kosten niet zijn gemaakt met het oog op de behandeling van het ingestelde beroep. De kosten voor een landschapsplan komen evenmin in aanmerking voor vergoeding, reeds nu niet is gebleken dat een landschapsplan is opgesteld.

Het beroep van Landzeel B.V. en [appellant sub 5B]

16. Landzeel B.V. en [appellant sub 5B] betogen dat de raad het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 2" voor het perceel [locatie 4] te Wagenberg ten onrechte heeft vastgesteld. Daartoe voeren zij aan dat het plan in zoverre niet binnen de planperiode uitvoerbaar is, omdat hun agrarisch bedrijf in 2009 is beëindigd, nieuwvestiging is uitgesloten en, gelet op de omvang van het perceel en de ligging nabij burgerwoningen, het vestigen van een agrarisch bedrijf onmogelijk is. Voorts is niet-agrarische bedrijvigheid alleen toegestaan naast een agrarische hoofdactiviteit die ontbreekt. Omdat geen onderzoek is gedaan naar de uitvoerbaarheid van het plandeel, is het plan in zoverre in strijd met artikel 3.1.6, eerste lid, onder f, van het Besluit ruimtelijke ordening. De stelling van de raad dat het perceel [locatie 4] één perceel vormde met het perceel [locatie 5] is juist, maar de door de raad geformaliseerde splitsing van dat perceel heeft al voor de vaststelling van het vorige bestemmingsplan plaatsgevonden. Omdat er al een loods op het perceel [locatie 4] staat, is er volgens Landzeel B.V. en [appellant sub 5B] niet sprake van een ruimtelijke ontwikkeling indien een woonbestemming aan dit perceel wordt toegekend. Volgens hen kan dan ook geen ruimtelijke onderbouwing worden geëist. Gelet op de door de raad gehanteerde uitgangspunten bij het bestemmen van voormalige agrarische bedrijfslocaties en de uitgangspunten zoals opgenomen in de Nota van Uitgangspunten van 6 november 2011, waarin staat dat aan agrarische bedrijfslocaties met een bedrijfsomvang beneden de tien Nederlandse grootte eenheden (hierna: Nge) een woonbestemming wordt gekend, had deze bestemming ook voor het perceel [locatie 4] in de rede gelegen.

16.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij overeenkomstig gevestigde rechten en belangen een passende bestemming aan het perceel [locatie 4] heeft toegekend. Dat het feitelijk gebruik hiervan afwijkt, betekent niet dat zonder meer een bestemming in overeenstemming met dat gebruik kan worden toegekend. Ook bij een beperkte bedrijfsomvang kan volgens de raad sprake zijn van een uitvoerbare agrarische bestemming. Omdat het perceel [locatie 5] reeds op grond van het beleid voor voormalige agrarische bedrijfslocaties, zoals verwoord onder overweging 4.1, in aanmerking is gekomen voor een burgerwoning, en ten tijde dat dit perceel tezamen met het perceel [locatie 4] één perceel vormde, kan niet op het perceel [locatie 4] een burgerwoning worden toegestaan. Het toevoegen van een burgerwoning op het perceel [locatie 4] is alleen toegestaan als is voldaan aan de voorwaarden van de regeling Ruimte voor Ruimte. De door Landzeel B.V. en [appellant sub 5B] beoogde woonbestemming wordt bovendien als een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling aangemerkt, waarvoor een volwaardige ruimtelijke onderbouwing is vereist.

16.2. Het perceel [locatie 5] had in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied" uit 1998 de bestemming "Burgerwoningen" en het perceel [locatie 4] had de bestemming "Agrarisch gebied" met de aanduidingen "geen bedrijfswoning toegestaan" en "agrarisch bouwblok". Het college van burgemeester en wethouders kon op basis van dat bestemmingsplan vrijstelling verlenen ten behoeve van een eerste agrarische bedrijfswoning, indien sprake was van een volwaardig agrarisch bedrijf en er niet eerder een agrarische bedrijfswoning voor het bedrijf gebouwd was. Voorts was er in artikel 24, lid 2.4, van de planvoorschriften een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor de verbouw van een voormalige boerderij ten behoeve van woondoeleinden.

In het daaraan voorafgaande bestemmingsplan "Buitengebied" uit 1984 van de voormalige gemeente Terheijden waren de percelen [locatie 5] en 12a nog niet van elkaar gesplitst en hadden deze percelen tezamen de bestemming "Agrarisch bouwblok", waar de exploitatie van een agrarisch bedrijf en één bedrijfswoning was toegestaan.

16.3. Het perceel [locatie 4] heeft in het voorliggende plan de bestemming "Agrarisch - 2" met onder meer de aanduidingen "bedrijfswoning uitgesloten" en "bouwvlak". Het bouwvlak voor dat perceel heeft een omvang van ongeveer 0,26 ha. Aan het perceel is geen specifieke aanduiding ten behoeve van nevenactiviteiten naast de agrarische bedrijfsvoering in de vorm van opslag toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - 2" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. de ontwikkeling van een in hoofdzaak gemengde plattelandseconomie;
- b. agrarisch gebruik;
- c. nevenactiviteiten (voor zover in lid 4.1.2 of via omgevingsvergunning voor het afwijken van gebruiksregels kan worden toegestaan) en ondersteunende horeca, een en ander met bijbehorende voorzieningen, waaronder perceelontsluitingen en sloten, en overeenkomstig de in lid 4.1.2 opgenomen nadere detaillering van de doeleinden.

Ingevolge lid 4.1.2, onder a, sub 1, geldt dat uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" agrarische bedrijven zijn toegestaan.

Ingevolge het bepaalde onder c mag ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" een grondgebonden agrarisch bedrijf, niet zijnde een veehouderij en niet zijnde een paardenhouderij worden uitgeoefend.

Ingevolge het bepaalde onder d geldt voor bedrijfswoningen het volgende:

1. [...];
2. ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning uitgesloten" is geen bedrijfswoning toegestaan.

Ingevolge lid 4.1.2, onder d, sub 1, is uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" een bedrijfswoning toegestaan en maximaal één per aanduiding "bouwvlak"; indien er geen bestaande bedrijfswoning is, dan is de bouw hiervan uitsluitend toegestaan na verlening van een omgevingsvergunning als bedoeld in lid 4.3.6;

Ingevolge lid 4.2.2, onder c, mag ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" een bedrijfswoning conform het bepaalde in lid 4.1.2, onder d worden opgericht.

Ingevolge lid 4.3.6 kan het bevoegd gezag door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 4.2.2, onder c teneinde de bouw van de eerste bedrijfswoning mogelijk te maken, mits aan de in dit lid gestelde voorwaarden wordt voldaan.

Ingevolge lid 4.4.1 wordt onder het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Wabo, in ieder geval begrepen:

- a. het opslaan, storten of bergen van materialen, producten en mest, behoudens voor zover zulks noodzakelijk is voor het op de bestemming gerichte gebruik en plaatsvindt ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" en/of ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - veldschuur";
- b. het bedrijfsmatig vervaardigen, opslaan, verwerken of herstellen van goederen en het opslaan en be- of verwerken van producten, tenzij dit plaatsvindt ten behoeve van de agrarische productie binnen het agrarisch bedrijf dan wel uitsluitend betrekking heeft op agrarische producten van het eigen bedrijf. De verwerking van agrarische producten is uitsluitend toegestaan na verlening van een omgevingsvergunning als bedoeld in lid 4.5.6.

16.4. De raad heeft met het oog op de verdere ontstening van het buitengebied als uitgangspunt ervoor gekozen om percelen die onder het vorige bestemmingsplan een agrarische bestemming hadden, maar waarvan het agrarische bedrijfsmatige gebruik feitelijk is beëindigd, een woonbestemming met de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf" toe te kennen. Het gaat daarbij om percelen waarop nog overvloedige voormalige agrarische bedrijfsbebouwing staat en in een gebied liggen waar minder kansen bestaan voor agrarisch hergebruik. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in dit geval in redelijkheid

van voormeld uitgangspunt kunnen afwijken. Daarbij is van belang dat het perceel [locatie 4] in het verleden tezamen met het perceel [locatie 5] één perceel vormde. Deze percelen, die gezamenlijk een agrarische bedrijfsbestemming hadden, zijn van elkaar gesplitst. Het perceel [locatie 5], waar een bedrijfswoning stond, heeft in het vorige bestemmingsplan een bestemming voor burgerbewoning gekregen en in het voorliggende plan de bestemming "Wonen". Voorts wordt met de toekenning van een woonbestemming aan het perceel [locatie 4], anders dan Landzeel B.V. en [appellant sub 5B] stellen, in een ruimtelijke ontwikkeling voorzien, omdat het gebruik van de loods op dit perceel voor woondoeleinden in het vorige plan niet was toegestaan. Nu Landzeel B.V. en [appellant sub 5B] geen ruimtelijke onderbouwing voor de door hen gewenste bestemmingswijziging hebben ingediend hoefde de raad daarmee geen rekening te houden. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad een woonbestemming aan het perceel had moeten toekennen. Het betoog faalt.

16.5. In het deskundigenbericht staat dat op het perceel al geruime tijd geen agrarische bedrijfsactiviteiten plaatsvinden en dat de loods op het perceel door [appellant sub 5B] wordt gebruikt voor de opslag van eigen goederen en goederen van zijn familie en kennissen. Het perceel is nauwelijks geschikt voor een volwaardig agrarisch bedrijf. Voorts stellen Landzeel B.V. en [appellant sub 5B] dat zij geen voornemen hebben om het perceel voor agrarische doeleinden te gebruiken. Gelet hierop volgt de Afdeling het standpunt van de raad niet dat een agrarische bestemming voor het perceel nog steeds passend is. Naar het oordeel van de Afdeling had de raad moeten bezien of het bestaande niet-agrarische gebruik van het perceel in aanmerking komt om als zodanig te worden bestemd. Nu de raad dit heeft nagelaten is het bestreden besluit in zoverre niet met de te betrachten zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog slaagt.

16.6. In hetgeen Landzeel B.V. en [appellant sub 5B] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming

"Agrarisch - 2" voor het perceel [locatie 4], is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

16.7. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

17. De raad dient ten aanzien van het beroep van Landzeel B.V. en [appellant sub 5B] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Het beroep van [appellant sub 6]

18. [appellant sub 6] betoogt dat de raad de aanduidingen "bedrijfswoning uitgesloten" en "bouwvlak" op het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" voor het perceel [locatie 6] te Made ten onrechte heeft vastgesteld. Hij voert aan dat de raad een nieuwe bedrijfswoning op het perceel had moeten toestaan. Daarnaast voert hij aan dat de raad in een vergroting van zijn bouwvlak van minimaal één ha ten behoeve van de intensieve veehouderij had moeten voorzien. Het bouwvlak is zelfs verkleind ten opzichte van het bouwvlak in het vorige bestemmingsplan. Voorts zijn de mogelijkheden voor in pandige statische opslag ten onrechte beperkt ten opzichte van het vorige plan.

18.1. De raad stelt dat de bestemming voor het perceel is overgenomen uit het vorige bestemmingsplan. Indien [appellant sub 6] een groter bouwvlak en een bedrijfswoning wenst, dient hij daarvoor een verzoek in te dienen. Na het indienen van een volwaardige ruimtelijke onderbouwing en zodra de haalbaarheid van het initiatief is aangetoond, kan dit verzoek in procedure worden gebracht. In pandige opslag ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering is nog steeds toegestaan. In het vorige bestemmingsplan was een wijzigingsbevoegdheid opgenomen ten behoeve van statische opslag binnen vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing. De raad stelt dat deze wijzigingsprocedure voor het perceel [locatie 6] nimmer is doorlopen.

18.2. Het perceel [locatie 6] had in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Made en Drimmelen" uit 1998 de bestemming "Open agrarisch gebied" en de aanduidingen "geen bedrijfswoning toegestaan" en "bouwvlak". Gronden met deze bestemming waren onder meer bestemd voor agrarisch grondgebruik en agrarische bedrijfsuitoefening. Op het perceel mocht geen bedrijfswoning worden opgericht, maar ten behoeve

van een eerste bedrijfswoning was een vrijstellingsbevoegdheid in het plan opgenomen. Als ondergeschikte niet-agrarische nevenactiviteit was het toegestaan in gebouwen kampeermiddelen te stallen. Buitenstalling was niet toegestaan. Andere niet-agrarische nevenactiviteiten waren uitsluitend na toepassing van een wijzigingsbevoegdheid toegestaan. Een vergroting van het agrarisch bouwvlak was eveneens na toepassing van een wijzigingsbevoegdheid toegestaan.

18.3. Het perceel [locatie 6] heeft in het voorliggende plan de bestemming "Agrarisch - 1" en de aanduidingen "bedrijfswoning niet toegestaan", "intensieve veehouderij" en "bouwvlak". Het bouwvlak heeft een omvang van ongeveer 0,4 ha.

Ingevolge artikel 1, lid 1.95, van de planregels wordt onder nevenactiviteiten verstaan: het ontplooiën van activiteiten op een agrarisch bouwvlak die niet rechtstreeks de uitoefening van de agrarische bedrijfsvoering betreffen;

Ingevolge lid 1.71 wordt onder in pandige statische opslag verstaan: het in een gebouw bergen van goederen, die geen regelmatige verplaatsing behoeven, zoals (antieke) auto's, boten en caravans. De opslag mag niet bestemd zijn voor de handel dan wel worden opgeslagen voor een elders gevestigd niet-agrarisch bedrijf.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1.1, zijn de voor "Agrarisch - 1" aangewezen gronden onder meer bestemd voor:

- a. de ontwikkeling van een in hoofdzaak agrarische economie;
- b. agrarisch gebruik;
- c. nevenactiviteiten (voor zover in lid 3.1.2 of via omgevingsvergunning voor het afwijken van gebruiksregels kan worden toegestaan) en ondersteunende horeca;

Ingevolge lid 3.1.2, onder c, mag ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" een grondgebonden agrarisch bedrijf, niet zijnde een veehouderij en niet zijnde een paardenhouderij worden uitgeoefend. Voorts is -al dan niet in combinatie met het voorgaande - het volgende type agrarisch bedrijf toegestaan overeenkomstig de onderstaande aanduidingen:

- ter plaatse van de aanduiding "intensieve veehouderij" een intensieve veehouderij, niet zijnde een geitenhouderij en/of schapenhouderij, alsmede een grondgebonden veehouderij;

Ingevolge het bepaalde onder d, sub 2, is ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning niet toegestaan" geen bedrijfswoning toegestaan.

Ingevolge lid 3.1.2, onder h, is bij het agrarisch bedrijf in pandige statische opslag toegestaan als nevenactiviteit, tot een maximale vloeroppervlakte van 400 m².

Ingevolge lid 3.4.1 wordt onder het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Wabo, in ieder geval begrepen:

- a. het opslaan, storten of bergen van materialen, producten en mest, behoudens voor zover zulks noodzakelijk is voor het op de bestemming gerichte gebruik en plaatsvindt ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" en/of ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - veldschuur";
- b. het bedrijfsmatig vervaardigen, opslaan, verwerken of herstellen van goederen en het opslaan en be- of verwerken van producten, tenzij dit plaatsvindt ten behoeve van de agrarische productie binnen het agrarisch bedrijf dan wel uitsluitend betrekking heeft op agrarische producten van het eigen bedrijf.

Ingevolge lid 3.7.3 kan het college van burgemeester en wethouders de bestemming op onderdelen wijzigen ten behoeve van vergroting en/of vormverandering van de aanduiding "bouwvlak", mits wordt voldaan aan de daartoe gestelde voorwaarden.

18.4. [appellant sub 6] voerde aanvankelijk op twee locaties, aan de [locatie 7] en de [locatie 6], een gemengd agrarisch bedrijf. [appellant sub 6] heeft afgezien van het bouwen van een varkensstal op het perceel [locatie 6], hoewel hij daarvoor een bouwvergunning heeft gekregen. Sindsdien heeft hij geïnvesteerd in een

grondgebonden bedrijf op dat perceel. Omdat [appellant sub 6] ten tijde van de vaststelling van het vorige bestemmingsplan beschikte over een bedrijfswoning op het perceel [locatie 7], was de aanduiding "geen bedrijfswoning toegestaan" in dat bestemmingsplan aan het perceel [locatie 6] toegekend. Het gemeentebestuur was bereid mee te werken aan de bouw van een bedrijfswoning op het perceel [locatie 6] indien de bedrijfsactiviteiten op het perceel [locatie 7] volledig zouden worden beëindigd en er op de locatie [locatie 6] een volwaardig agrarisch bedrijf zou zijn. Aan de in het vorige bestemmingsplan opgenomen vrijstellingsbevoegdheid voor de bouw van een agrarische bedrijfswoning op het perceel [locatie 6] is geen toepassing gegeven, nu niet was voldaan aan de voorwaarde dat er een volwaardig agrarisch bedrijf zou zijn. Dit is gebaseerd op het meest recente advies van de AAB van 24 september 2008, dat weer was gebaseerd op de omschakeling naar een grondgebonden akkerbouwbedrijf. Bij besluit van 3 maart 2009 heeft het college van burgemeester en wethouders geweigerd aan [appellant sub 6] een vrijstelling en bouwvergunning te verlenen voor de bouw van een bedrijfswoning op het perceel [locatie 6]. Dit besluit is bij uitspraak van de Afdeling van 1 juli 2010, in zaak nr. 201002105/2/H1 onherroepelijk geworden.

18.5. Niet is gebleken dat [appellant sub 6] in het kader van de procedure tot vaststelling van het voorliggende plan concrete plannen heeft ingediend voor de bouw van een bedrijfswoning. De door [appellant sub 6] gewenste bouw van een bedrijfswoning is een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling. Nu niet is gebleken dat [appellant sub 6] een ruimtelijke onderbouwing heeft overgelegd, heeft de raad, mede gelet op het voorgaande, in aansluiting op het vorige bestemmingsplan de bestemming "Agrarisch - 1" en de aanduiding "geen bedrijfswoning toegestaan" aan het perceel mogen toekennen. Het betoog faalt.

18.6. Evenmin is gebleken dat [appellant sub 6] concrete plannen heeft ingediend voor de uitbreiding van zijn bouwvlak. De raad heeft voor de omvang van het bouwvlak aansluiting mogen zoeken bij de omvang van het bouwvlak voor het perceel van 0,4 ha in het vorige bestemmingsplan.

Anders dan de raad heeft beoogd is - zoals mede ter zitting is gebleken - het bouwvlak voor het perceel [locatie 6] verkleind ten opzichte van het vorige bestemmingsplan. Gelet hierop is het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog slaagt.

18.7. Op het perceel [locatie 6] staan twee loodsen die gebruikt worden voor de opslag van agrarische producten, landbouwwerktuigen en caravans. In het vorige bestemmingsplan was de opslag van kampeermiddelen, bijvoorbeeld in de vorm van caravans, toegestaan als ondergeschikte niet-agrarische nevenactiviteit. In het voorliggende plan is de bij het agrarische bedrijf in pandige statische opslag toegestaan als nevenactiviteit, tot een maximale vloeroppervlakte van 400 m² onder de voorwaarde dat de opslag niet bestemd is voor de handel dan wel wordt opgeslagen voor een elders gevestigd niet-agrarisch bedrijf. [appellant sub 6] heeft ter zitting te kennen gegeven dat hij caravans van zijn zoon opslaat. Hij heeft niet aannemelijk gemaakt dat de opslag van deze caravans een groter oppervlak beslaat dan het bij recht toegestane oppervlak van 400 m². Voorts gaat de ter zitting door [appellant sub 6] gemaakte vergelijking met een in de omgeving toegestane opslag van statische goederen met een groter oppervlak niet op, nu ter zake is gebleken dat voor dat perceel het meerdere is vergund. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat [appellant sub 6] door vaststelling van het oppervlak in pandige statische opslag tot maximaal 400 m² onevenredig wordt beperkt, omdat een deel van de legale opslag onder het overgangsrecht zou zijn komen te vallen. Voor zover de loodsen worden gebruikt voor de opslag van eigen agrarische producten en landbouwwerktuigen, is dit gebruik, gelet op artikel 3, lid 3.4.1, onder b, van de planregels, toegestaan. Het betoog faalt.

18.8. In hetgeen [appellant sub 6] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de aanduiding "bouwvlak" voor het perceel [locatie 6], voor zover het bouwvlak voor dit perceel ten opzichte van het vorige bestemmingsplan is verkleind, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

18.9. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde planonderdeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

19. De raad dient ten aanzien van het beroep van [appellant sub 6] op na te melden wijze in de proceskosten

te worden veroordeeld.

Het beroep van [appellant sub 7]

20. [appellant sub 7] betoogt dat zijn loods, die tot het voormalige agrarische bedrijf op het perceel [locatie 8] te Made behoorde, ten onrechte niet in overeenstemming met de bestaande situatie mag worden gebruikt voor statische opslag. De redenering van de raad dat de loods niet voor statische opslag mag worden gebruikt omdat de loods niet bij een voormalig agrarisch bedrijf behoort is onjuist, nu op het perceel [locatie 8] geen agrarisch bedrijf meer wordt geëxploiteerd, overtollige bedrijfsbebouwing is gesloopt en de bedrijfswoning op dat perceel is verbouwd tot een woonboerderij.

20.1. De raad stelt zich op het standpunt dat voor de burgerwoning van [appellant sub 7] op het perceel [locatie 9] in het kader van de provinciale regeling Ruimte voor Ruimte een vrijstelling op grond van artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) is verleend, zodat aan dit perceel in overeenstemming met het gemeentelijke beleid niet de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf" is toegekend en voor dit perceel geen mogelijkheden bestaan voor in pandige statische opslag. Dat de loods voorheen behoorde tot de voormalige agrarische bedrijfslocatie op het perceel [locatie 8] maakt dat volgens de raad niet anders.

20.2. De percelen [locatie 8] en [locatie 9] hadden in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Made en Drimmelen" uit 1998 de bestemming "Agrarisch gebied" met de aanduiding "agrarisch bouwblok". Ter plaatse was uitsluitend een agrarisch bedrijf toegestaan, niet zijnde een glastuinbouwbedrijf, met bijbehorende voorzieningen. Als ondergeschikte niet-agrarische nevenactiviteit was het toegestaan in gebouwen kampeermiddelen te stallen. Buitenstalling was niet toegestaan. Andere niet-agrarische nevenactiviteiten waren uitsluitend via een wijzigingsbevoegdheid toegestaan.

20.3. Aan het perceel [locatie 9], waarop de loods staat, is in het voorliggende plan de bestemming "Wonen" toegekend.

Ingevolge artikel 22, lid 22.1.1, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden onder meer bestemd voor woningen.

Ingevolge lid 22.2.4 mag de gezamenlijk oppervlakte aan bijgebouwen per woning maximaal 80 m² bedragen.

20.4. In het deskundigenbericht staat dat op het perceel [locatie 9] een woning met een garage en stallen staan. Daarnaast staat op het perceel een loods met een oppervlak van 240 m². Het achterste deel van de loods heeft een oppervlak van 120 m² en [appellant sub 7] gebruikt dit deel voor het opslaan van materiaal en goederen en het stallen van paarden. Het voorste deel heeft eveneens een oppervlak van 120 m² en [appellant sub 7] verhuurt dit deel sinds 2005 aan derden.

De Afdeling overweegt dat voor de loods niet in een gebruiksregeling is voorzien, nu de gezamenlijke oppervlakte aan bijgebouwen maximaal 80 m² mag bedragen op grond van artikel 22, lid 22.2.4, van de planregels. Het toestaan van de loods als bestaand gebouw, zonder dat in een gebruiksregeling wordt voorzien, verdraagt zich niet met een goede ruimtelijke ordening. De raad had een afweging moeten maken over het gebruik van de loods en eventueel in een maatbestemming moeten voorzien. Nu de raad dit heeft nagelaten is het plan in zoverre niet met de te betrachten zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog slaagt.

20.5. In hetgeen [appellant sub 7] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Wonen" voor het perceel [locatie 9], is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

20.6. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

21. Ten aanzien van het beroep van [appellant sub 7] is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, niet gebleken.

De beroepen van [appellant sub 8] en [appellant sub 9]

22. [appellant sub 8] betoogt dat de raad het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 2" voor het perceel [locatie 10] te Lage Zwaluwe ten onrechte heeft vastgesteld. Zij wenst de bestemming "Recreatie" met de mogelijkheid van diverse nevenactiviteiten, waaronder mogelijkheden tot het geven van trainingen en cursussen, het houden van vergaderingen, kleinschalig verblijf, ambachtelijke bedrijvigheid, aanverwante verkoop en ondersteunende horeca, waarover de verantwoordelijke wethouder zich positief heeft uitgelaten. De door haar gewenste nevenactiviteiten zijn ten onrechte niet bij recht toegestaan, omdat de Structuurvisie 2033 hieraan niet in de weg staat. Daarnaast vindt ter plaatse al meer dan tien jaar geen agrarische bedrijfsuitoefening meer plaats en is het plan in zoverre niet uitvoerbaar. De in het plan opgenomen afwijkingsbevoegdheid is volgens haar niet toereikend.

[appellant sub 8] en [appellant sub 9] betogen dat het perceel [locatie 10] ten onrechte niet is losgekoppeld van het perceel [locatie 11] te Lage Zwaluwe, nu deze percelen privaatrechtelijk en functioneel los van elkaar staan. Zij vrezen voor een mogelijke beperking in bouw mogelijkheden. [appellant sub 9] wenst tevens een splitsing van het bouwvlak om het bouwvlak voor zijn perceel uit te breiden en een bedrijfswoning te bouwen. [appellant sub 9] voert voorts aan dat een splitsing van het bouwvlak gelet op de voorgeschiedenis voor de hand ligt, waartoe de wethouder tevens toezeggingen heeft gedaan. [appellant sub 9] voert verder aan dat de aanduiding "paardenhouderij" als gevolg van de gewijzigde vaststelling van het plan ten onrechte tevens aan zijn perceel [locatie 11] is toegekend.

22.1. De raad stelt zich, onder verwijzing naar het algemene uitgangspunt bij de vaststelling van het plan, op het standpunt dat voor de door [appellant sub 8] gewenste wijziging van de bestemming geen ruimtelijke onderbouwing is aangeleverd en dat de haalbaarheid van deze wijziging niet is aangetoond. De raad stelt zich verder op het standpunt dat [appellant sub 8] en [appellant sub 9] gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een passende herbestemming. Vooruitlopend daarop is voor de percelen de vorige bestemming in het plan opgenomen, waarbij rekening is gehouden met de verleende vrijstelling voor de paardenhouderij voor het perceel [locatie 10], waarbij de voormalige agrarische bedrijfsgebouwen op dat perceel zijn gesloopt in ruil voor andere bedrijfsgebouwen in de vorm van een rijhal voor paarden met een berging. Dat het perceel [locatie 10] privaatrechtelijk is afgesplitst van het perceel aan de [locatie 11] maakt niet dat zij in dit plan niet één bestemmingsvlak kan worden toegekend. De vergunningverlening voor het perceel [locatie 10] heeft volgens de raad geen directe invloed op de bouw mogelijkheden voor [appellant sub 9]. De aanduiding "paardenhouderij" is een toevoeging van mogelijkheden voor een agrarische bestemming. Dit betekent niet dat er overal op het gehele bouwvlak een paardenhouderij dient plaats te vinden, aldus de raad.

22.2. Ingevolge artikel 1.1, onder 59, van de Verordening 2012 wordt in deze verordening onder nieuwvestiging verstaan projectie van een al dan niet gekoppeld agrarisch bouwblok op een locatie die volgens het ter plaatse geldende bestemmingsplan niet is voorzien van een zelfstandig bouwblok.

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 of solitaire recreatiewoningen;
- b. zelfstandige bewoning van bedrijfsgebouwen, al dan niet met solitaire recreatiewoningen en andere niet voor bewoning bestemde gebouwen.

22.3. De percelen [locatie 10] en [locatie 11] hadden in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Hooge en Lage Zwaluwe" uit 1993 van de voormalige gemeente Hooge en Lage Zwaluwe de bestemming "Agrarisch kernrandgebied" met de aanduiding "agrarisch bouwblok". Het bouwblok had een omvang van ongeveer 0,8 ha.

22.4. De percelen [locatie 10] en [locatie 11] hebben in het voorliggende plan de bestemming "Agrarisch - 2" en onder meer de aanduidingen "wetgevingzone - wijzigingsgebied gemengde plattelandseconomie", "paardenhouderij" en "bouwvlak". Het bouwvlak heeft een omvang van ongeveer 0,8 ha.

Ingevolge artikel 1, onder 105, van de planregels wordt onder een paardenhouderij verstaan: een uit bedrijfseconomisch oogmerk opgezet agrarisch bedrijf in de vorm van een houderij voor paarden die uitsluitend of in hoofdzaak is gericht op het fokken, trainen, africhten en verhandelen van paarden, waarbij tevens als ondergeschikte nevenactiviteit is toegestaan het geven van instructie aan ruiter en paard; hierbij zijn publieks- en/of verkeersaantrekkende activiteiten niet toegestaan.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, zijn de voor "Agrarisch - 2" aangewezen gronden bestemd voor:

a. de ontwikkeling van een in hoofdzaak gemengde plattelandseconomie;

b. agrarisch gebruik;

c. nevenactiviteiten (voor zover in lid 4.1.2 of via omgevingsvergunning voor het afwijken van gebruiksregels kan worden toegestaan) en ondersteunende horeca;

[...];

h. extensief recreatief medegebruik;

een en ander met bijbehorende voorzieningen, waaronder perceelsontsluitingen en sloten, en overeenkomstig de in lid 4.1.2 opgenomen nadere detaillering van de doeleinden.

Ingevolge lid 4.1.2, onder a, sub 1, geldt dat uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" agrarische bedrijven zijn toegestaan.

Ingevolge het bepaalde onder c mag ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" een grondgebonden agrarisch bedrijf, niet zijnde een veehouderij en niet zijnde een paardenhouderij worden uitgeoefend. Voorts is - al dan niet in combinatie met het voorgaande - het volgende type agrarisch bedrijf toegestaan overeenkomstig de onderstaande aanduidingen:

- ter plaatse van de aanduiding "paardenhouderij" een paardenhouderij.

Ingevolge het bepaalde onder g is ondersteunende horeca toegestaan onder de volgende voorwaarden:

1. de ondersteunende horeca vindt uitsluitend plaats ten behoeve van een (legaal) aanwezige nevenfunctie, met uitzondering van statische opslag;

2. het is uitsluitend inpandig toegestaan;

3. de gebruiksvloeroppervlakte bedraagt niet meer dan 35 m².

Ingevolge het bepaalde onder o mag het gehele gebied gelegen binnen deze bestemming worden gebruikt ten behoeve van extensief recreatief medegebruik. Ter ondersteuning van het recreatief medegebruik worden beperkte recreatieve voorzieningen toegestaan in het gehele gebied zoals paden, banken, picknicktafels, bewegwijzering e.d.

Ingevolge lid 4.5.5 kan het bevoegd gezag door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 4.1.2 onder e jo. lid 4.2.2, teneinde als nevenactiviteit bij een agrarisch bedrijf extensieve vormen van dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen, zoals een kinderboerderij, theehuis, verhuur van fietsen/huifkarren, organiseren van rondleidingen en exposities, bed & breakfastvoorzieningen in een grotere omvang e.d., toe te staan, mits aan de daartoe gestelde voorwaarden wordt voldaan.

Ingevolge lid 4.7.9 kan het college van burgemeester en wethouders de bestemming van de gronden met de aanduiding "bouwvlak" wijzigen in de bestemming "Recreatie" teneinde hergebruik van de bebouwing toe te staan met de daarbij behorende gronden voor dag- en verblijfsrecreatieve activiteiten, mits wordt voldaan aan de daartoe gestelde voorwaarden.

22.5. Bij brief van 2 juli 2007 heeft [appellant sub 8] een principeverzoek ingediend voor het houden, berijden, trainen en beleren van paarden en het geven van kleinschalige cursussen op het perceel [locatie 10]. Op 21 april 2009 is met toepassing van artikel 19 van de WRO een vrijstelling en een bouwvergunning verleend voor

de bouw van een rijhal met stalling en een opslagloods op het perceel [locatie 10]. Uit de door Mureau Advies opgestelde ruimtelijke onderbouwing die ten grondslag is gelegd aan het desbetreffende verzoek van [appellant sub 8] om vrijstelling volgt dat een paardenhouderij aan de [locatie 10] aanvaardbaar is. Verder staat in de ruimtelijke onderbouwing dat de binnenrijhal op kleine schaal wordt gebruikt voor het geven van paardrijlessen en het overdragen van kennis op het gebied van de paardenhouderij. Er wordt ter plaatse geen grootschalige recreatieve voorziening geschapen en er worden geen horeca-activiteiten ontplooid. De raad heeft overeenkomstig de verleende vrijstelling en bouwvergunning de aanduiding "paardenhouderij" aan het perceel toegekend. Uit de verleende vrijstelling kan, mede gelet op het verzoek en de daarbij behorende ruimtelijke onderbouwing, niet worden afgeleid dat planologisch toestemming is verleend voor een manege. Voor zover [appellant sub 8] erop wijst dat in het deskundigenbericht staat dat het bedrijf van [appellant sub 8] niet in hoofdzaak is gericht op het fokken, trainen, africhten en verhandelen van paarden, maar vooral is gericht op kennisoverdracht, overweegt de Afdeling dat de raad dit gebruik in afwijking van de vergunde situatie niet als zodanig had moeten bestemmen. [appellant sub 8] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de toegekende bestemming niet uitvoerbaar is.

Voor zover [appellant sub 8] een recreatieve bestemming voor haar perceel wenst, is van belang dat met het toestaan van recreatief gebruik een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, nu dit gebruik in het vorige bestemmingsplan niet was toegestaan en daarvoor geen vrijstelling is verleend. Nu de raad de vorige bestemming voor het perceel nog steeds in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht en [appellant sub 8] geen ruimtelijke onderbouwing heeft overgelegd, heeft de raad, mede gelet op het voorgaande, de bestemming "Agrarisch - 2" en de aanduiding "paardenhouderij" aan haar perceel mogen toekennen. Ook heeft de raad mogen volstaan met de opname van een afwijkingsbevoegdheid ten behoeve van recreatieve nevenactiviteiten en een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van de bestemming "Recreatie" als bedoeld in artikel 4, lid 4.5.5 onderscheidenlijk lid 4.7.9, van de planregels. Dat het perceel [locatie 10] in de gemeentelijke Structuurvisie 2033 zou zijn aangewezen als "Agrarisch gebied met gemengde functies met economische dragers" maakt ook niet dat de raad de bestemming "Recreatie" had moeten opleggen. Het beleid voor dit gebied met de bestemming "Agrarisch - 2" is dat daar via omgevingsvergunningen voor het afwijken van de gebruiksregels en bouwregels en wijzigingsbevoegdheden aan de agrarische bedrijven mogelijkheden worden geboden voor de ontwikkeling van onder meer recreatie. In overeenstemming met dit beleidsuitgangspunt heeft de raad in artikel 4, lid 4.5.5 en lid 4.7.9, van de planregels dergelijke ontwikkelingsmogelijkheden opgenomen.

Het betoog faalt.

22.6. Aan de percelen [locatie 11] en [locatie 10] is één gezamenlijk bouwvlak toegekend. Binnen het deel van het bouwvlak voor het perceel [locatie 11] exploiteert [appellant sub 9] een legaal akkerbouwbedrijf. Voorts is binnen het gehele bouwvlak een paardenhouderij toegestaan. Voor zover aan het perceel [locatie 11] de aanduiding "paardenhouderij" is toegekend, is van belang dat dit niet wegneemt dat ter plaatse tevens een grondgebonden bedrijf, zoals het akkerbouwbedrijf van [appellant sub 9], is toegestaan en hij niet in zijn bestaande gebruiksmogelijkheden wordt beperkt. Gelet daarop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat [appellant sub 8] en [appellant sub 9] in zoverre onevenredig worden belemmerd door de toekenning van één gezamenlijk bouwvlak met de aanduiding "paardenhouderij" aan de percelen [locatie 11] en [locatie 10].

De raad was bij de vaststelling van het plan, dat tot doel heeft een goede ruimtelijke ordening te bevorderen, niet gehouden om doorslaggevende betekenis toe te kennen aan de omstandigheid dat de percelen in eigendom van elkaar zijn gesplitst. Omdat ter plaatse ingevolge de planregels een grondgebonden agrarisch bedrijf is toegestaan, al dan niet in combinatie met een paardenhouderij, en voor het bouwvlak voor de percelen geen maximale bebouwingspercentage is opgenomen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad, gelet op de belangen van [appellant sub 8] en [appellant sub 9], een bouwvlaksplitsing had moeten opnemen. Voor zover de verklaring van de verantwoordelijke wethouder, inhoudende dat bij een eerstvolgende planherziening rekening zou worden gehouden met de situatie dat er binnen het bouwvlak twee percelen liggen met twee eigenaren en dat de bouw van een bedrijfswoning op die percelen mogelijk zou worden, al als een toezegging kan worden opgevat dat zou worden voorzien in een tweede bedrijfswoning, kunnen in het algemeen geen rechten worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan berust niet bij een wethouder, maar bij de raad. De betogen falen.

22.7. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van [appellant sub 8] en [appellant sub 9] ongegrond.

23. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 10]

24. [appellant sub 10] betoogt dat de raad het plandeel met de bestemming "Wonen" met onder meer de aanduiding "specifieke vorm van wonen - 12" voor het perceel [locatie 12] te Hooge Zwaluwe ten onrechte heeft vastgesteld. Daartoe voert hij aan dat aan het perceel ten onrechte niet de bestemming "Bedrijf - Agrarisch verwant en technisch hulpbedrijf" is toegekend, nu ter plaatse sinds 2000 een loonbedrijf wordt uitgeoefend waartegen nimmer handhavend is opgetreden. De aanduiding "specifieke vorm van wonen - 12" is ontoereikend voor de bedrijfsvoering, omdat opslag en stalling ten behoeve van het loonbedrijf alleen is toegestaan binnen bestaande bebouwing, terwijl op het buitenterrein ook loonwerkactiviteiten plaatsvinden en ter plaatse een volwaardig loonbedrijf wordt geëxploiteerd, zodat het niet gaat om een nevenactiviteit. Het is volgens hem opportuun om, mede gelet op omliggende gevallen waarbij de woonbestemming ook is gewijzigd in een agrarische bestemming, een passende bestemming op te nemen overeenkomstig de bestaande situatie. De door [appellant sub 10] gewenste bestemming is tevens in overeenstemming met het beleid binnen de gemengde plattelandseconomie. De raad heeft ten onrechte niet getoetst of een passende herbestemming kon worden opgenomen.

24.1. De raad stelt zich op het standpunt dat met een wijziging van de bestemming "Wonen" naar een bestemming voor een volwaardig agrarisch loonwerkbedrijf een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt. Het gemeentebestuur heeft tegen het illegale gebruik van het buitenterrein ten behoeve van de stalling van landbouwvoertuigen en/of voor ander gebruik ten behoeve van een loonwerkbedrijf handhavend opgetreden. [appellant sub 10] heeft geen volwaardige ruimtelijke onderbouwning voor de gewenste bestemmingswijziging overgelegd, terwijl hiernaar tijdig voor de vaststelling van het bestemmingsplan is gevraagd. Binnen de gebiedszonering "gemengde plattelandseconomie" zijn de ruimere mogelijkheden niet rechtstreeks, maar via een wijzigingsprocedure of een omgevingsvergunning voor het afwijken van de bouw- en/of gebruiksvoorschriften mogelijk. De raad stelt dat voor het volgen van die procedure eerst een volwaardige ruimtelijke onderbouwning dient te worden aangeleverd.

24.2. Het perceel [locatie 12] had in het vorige bestemmingsplan "Helkant" uit 1984 de bestemming "Woondoeleinden" met de aanduiding "klasse B". Deze gronden waren bestemd voor woondoeleinden met bijbehorende tuinen en erven. Uitsluitend mochten woningen in de klasse B overeenkomstig de aanduiding op de kaart worden opgericht.

24.3. Het perceel [locatie 12] heeft het in het voorliggende plan de bestemming "Wonen" met onder meer de aanduidingen "specifieke vorm van wonen - 12", "wetgevingzone - wijzigingsgebied gemengde plattelandseconomie" en "maximum aantal wooneenheden=2".

Ingevolge artikel 22, lid 22.1.1, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor:

a. woningen;

een en ander met de bijbehorende voorzieningen, zoals tuinen en erven en overeenkomstig de in lid 22.1.2 opgenomen nadere detaillering van de bestemming.

Ingevolge lid 22.1.2, onder a, zijn afhankelijk van de opgenomen aanduiding ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" voorts uitsluitend de volgende nevenactiviteiten naast de woonfunctie toegestaan met de daarbij behorende voorzieningen, waarbij voor de betreffende activiteit maximaal de bestaande gebruiksoppervlakte is toegestaan en uitsluitend in bestaande gebouwen:

- opslag en stalling t.b.v. een loonbedrijf, uitsluitend binnen de bestaande bebouwing, ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen-12" voor het perceel Zandstraat 14.

Ingevolge het bepaalde onder b is ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal wooneenheden" het aangegeven maximale aantal wooneenheden het toegestane maximale aantal woningen.

24.4. In het deskundigenbericht staat dat op het perceel [locatie 12] twee woningen worden bewoond. Op het perceel staat tevens een loods, voorheen een varkensstal, die in gebruik is ten behoeve van het loonbedrijf van [appellant sub 10] op het perceel. Een deel van de loods wordt gebruikt voor de stalling van machines en voertuigen. De Afdeling stelt vast dat, gelet op artikel 22, lid 22.1.2, onder a, van de planregels, de opslag en stalling als nevenactiviteit is toegestaan, voor zover dit gebruik binnen de bestaande bebouwing plaatsvindt. Voor zover [appellant sub 10] het buitenterrein van het perceel wenst te gebruiken voor loonwerkactiviteiten en opslag ten behoeve van het loonbedrijf, is dit gebruik in strijd met de bestemming "Wonen". Uit de uitspraak van de Afdeling van 19 maart 2014, in zaak nr. 201305540/1/A1, volgt dat deze activiteiten op het buitenterrein niet onder de beschermende werking van het overgangsrecht van het vorige bestemmingsplan vielen. [appellant sub 10] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de in de zienswijze aangehaalde ruimtelijke toelichting tijdig is ingediend. Gelet daarop en nu het perceel tevens voor woondoeleinden wordt gebruikt, heeft de raad bij het bestemmen in redelijkheid kunnen aansluiten bij de bestemming "Woondoeleinden" voor het perceel in het vorige bestemmingsplan. Dat het perceel [locatie 12] tevens is gelegen in de gebiedszonering "gemengde plattelandseconomie" maakt niet dat de raad de bestemming "Bedrijf - Agrarisch verwant en technisch hulpbedrijf" aan het perceel had moeten toekennen. In de plantoelichting staat dat in het verleden de agrarische bestemming voor enkele locaties vanwege bedrijfsbeëindiging is gewijzigd in een woonbestemming. Voor dergelijke voormalige agrarische locaties is de mogelijkheid geboden voor het opnieuw toekennen van een agrarische bestemming of het wijzigen naar de bestemming "Bedrijf - Agrarisch verwant en technisch hulpbedrijf". Van een situatie zoals bedoeld in de plantoelichting is in dit geval geen sprake. Het betoog faalt.

24.5. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 10] ongegrond.

25. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 11]

26. Het beroep van [appellant sub 11] is gericht tegen het plandeel "Wonen" voor het perceel [locatie 13] te Wagenberg. [appellant sub 11] betoogt dat de raad het plandeel in strijd met het zogenoemde verbod van reformatio in peius heeft vastgesteld, omdat het plan ten opzichte van het ontwerp van het plan, naar aanleiding van zijn zienswijze daarover, in zijn nadeel is vastgesteld. Voorts betoogt [appellant sub 11] dat een woonbestemming voor zijn perceel niet passend is. Ter zitting heeft [appellant sub 11] toegelicht dat hij op zijn perceel geen agrarische bedrijfsvoering uitoefent of nastreeft. Het betoog van [appellant sub 11] is - anders dan in het beroepschrift staat vermeld - toegespitst op de mogelijkheid om op zijn perceel pensionpaarden te houden, nu hij het bestaande gebruik voor pensionstalling wil uitbreiden naar vijftien paarden. Volgens [appellant sub 11] volgt uit de overeenkomst tussen onder meer de gemeente en de vorige eigenaren van het perceel in het kader van de gemeentelijke Ruimte voor Ruimte-regeling dat in een niet-agrarische bedrijfsbestemming voor het perceel zou worden voorzien. Voorts stelt [appellant sub 11] dat een niet-agrarische bedrijfsbestemming inpasbaar is in de omgeving van het perceel.

26.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 14 maart 2012, in zaak nr. 201102123/1/R1, is de raad bevoegd - al dan niet naar aanleiding van ingediende zienswijzen - het ontwerpplan gewijzigd vast te stellen. Er is geen wettelijk voorschrift of algemeen rechtsbeginsel dat meebrengt dat een indiener van een zienswijze niet in een nadeliger positie mag komen te verkeren als gevolg van zijn zienswijze. Het betoog faalt.

26.2. Aan het perceel [locatie 13] is de bestemming "Wonen" toegekend.

Ingevolge artikel 1, onder 1.107, van de planregels wordt onder pensionstalling verstaan het stallen van paarden van derden.

Ingevolge artikel 22, lid 22.1.1, zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. woningen;
- b. recreatieve voorzieningen in de vorm van kleinschalig kamperen, bed & breakfast en/of een theetuin;
- c. het behoud, beheer en/of herstel van de cultuurhistorische waardevolle gebouwen, zoals deze zijn

opgenomen ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - monument";

d. water en waterhuishoudkundige doeleinden;

een en ander met de bijbehorende voorzieningen, zoals tuinen en erven en overeenkomstig de in lid 22.1.2 opgenomen nadere detaillering van de bestemming.

26.3. Aan het perceel was in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Made en Drimmelen" de bestemming "Open Agrarisch Gebied" en een agrarisch bouwblok toegekend. Op het perceel was een intensieve veehouderij gevestigd. Tussen de gemeente en onder meer de vorige eigenaren van het perceel is op 27 mei 2008 een overeenkomst gesloten in het kader van de gemeentelijke Ruimte voor Ruimte-regeling met het oog op de beëindiging van de intensieve veehouderij. De raad stelt zich op het standpunt dat de nieuwe woonbestemming voor het perceel passend is, omdat de bestaande pensionstalling van [appellant sub 11], gelet op het beperkte aantal paarden dat wordt gehouden, binnen de woonbestemming is toegestaan.

Op 21 augustus 2013 heeft [appellant sub 11] bij het gemeentebestuur een bouwplan ingediend voor een landbouwschuur op zijn perceel met het oog op de uitbreiding van het aantal te houden pensionpaarden. Vast staat dat de door [appellant sub 11] gewenste uitbreiding naar vijftien paarden niet is toegestaan binnen de woonbestemming voor het perceel. De Afdeling overweegt dat de raad alleen een afweging heeft gemaakt over het bestaande gebruik van het perceel. De raad heeft ten onrechte geen rekening gehouden met de door [appellant sub 11] gewenste uitbreiding van pensionstalling. Dit klemmt te meer nu de raad bij de vaststelling van het plan een nieuwe bestemming voor het perceel heeft vastgesteld. Voorts is van belang dat de raad ter zitting heeft gesteld dat de gewenste uitbreiding in de toekomst op zichzelf niet zonder meer is uitgesloten. Gelet hierop is het bestreden besluit in zoverre niet met de te betrachten zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog slaagt.

26.4. In hetgeen [appellant sub 11] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Wonen" voor het perceel [locatie 13], is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

26.5. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

27. De raad dient ten aanzien van het beroep van [appellant sub 11] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Het beroep van [appellant sub 12]

28. Het beroep van [appellant sub 12] is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Wonen" voor het perceel [locatie 14] te Made. Het betoog is ter zitting toegespitst op de mogelijkheid om de bijgebouwen op het perceel, die vroeger in gebruik waren als agrarische bedrijfsbebouwing, voor statische opslag te gebruiken. De raad had volgens [appellant sub 12] ook de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf", die in een wijziging van de woonbestemming voorziet, aan het perceel kunnen toekennen. Volgens hem kan de toekenning van de aanduiding tot verdere ontstening van het buitengebied leiden en verpaupering voorkomen. Voorts voert hij aan dat de bestaande bijgebouwen binnen de woonbestemming niet als zodanig zijn bestemd.

28.1. De raad stelt zich op het standpunt dat een woonbestemming voor het perceel van [appellant sub 12] passend is en dat de bijgebouwen op het perceel als zodanig zijn bestemd. Voorts komt het perceel niet in aanmerking voor de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf", gelet op de systematiek die wordt gehanteerd bij de toekenning van deze aanduiding aan percelen. Daarbij wijst de raad erop dat het perceel onder het vorige bestemmingsplan alleen bestemd was voor burgerwoningen.

28.2. Aan het perceel was in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Made en Drimmelen", vastgesteld op 10 september 1998 en goedgekeurd op 27 april 1999, de bestemming "Burgerwoningen" toegekend.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, van de planvoorschriften van dat bestemmingsplan waren de als zodanig op de kaart aangegeven gronden bestemd voor burgerwoningen met de bijbehorende voorzieningen.

28.3. Aan het perceel [locatie 14] is de bestemming "Wonen" toegekend.

Ingevolge artikel 22, lid 22.1.1, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden onder meer bestemd voor woningen.

Ingevolge lid 22.2.4 mag de gezamenlijk oppervlakte aan bijgebouwen per woning maximaal 80 m² bedragen.

Ingevolge artikel 35, lid 35.1, zijn bestaande gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, die zijn opgericht in overeenstemming met de Woningwet, maar in afwijking van dit bestemmingsplan, toegestaan. Herbouw van deze bestaande gebouwen is niet toegestaan.

28.4. In het deskundigenbericht staat dat op het perceel een woning staat en drie bijgebouwen met een gezamenlijke oppervlak van 868 m², die oorspronkelijk als agrarische bedrijfsgebouwen werden gebruikt. Een deel van het bijgebouw met een oppervlakte van 360 m² wordt gebruikt voor mantelzorg. Het resterende deel van dit bijgebouw wenst [appellant sub 12] te gebruiken voor opslag. Ook het bijgebouw met een oppervlak van 130 m² wenst hij daarvoor te gebruiken. Het bijgebouw met een oppervlak van 378 m² wordt door [appellant sub 12] gebruikt voor stalling van zijn voertuigen. De Afdeling overweegt dat, nu niet gebleken is dat de bijgebouwen in strijd met Woningwet zijn opgericht, deze, gelet op artikel 35, lid 35.1, van de planregels, als bestaande gebouwen zijn toegestaan.

Van het gezamenlijke oppervlak van 868 m² mag maximaal 80 m² worden gebruikt voor woondoeleinden, gelet op artikel 22, lid 22.2.4 van de planregels. Voor het resterende oppervlak is in het plan niet in een gebruiksregeling voorzien. Naar het oordeel van de Afdeling verdraagt het toestaan van de bijgebouwen als bestaande gebouwen, zonder dat voor het resterende oppervlak in een gebruiksregeling wordt voorzien zich niet met een goede ruimtelijke ordening. De raad had een afweging moeten maken over het gebruik van het resterende oppervlak en eventueel in een maatbestemming moeten voorzien. Nu de raad dit heeft nagelaten is het plan in zoverre niet met de te betrachten zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog slaagt.

28.5. In hetgeen [appellant sub 12] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Wonen" voor het perceel [locatie 14] is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

28.6. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

29. De raad dient ten aanzien van het beroep van [appellant sub 12] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Het beroep van [appellant sub 13]

30. [appellant sub 13] betoogt dat de raad het plandeel met de bestemming "Wonen" en de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf" voor het perceel [locatie 15] te Made ten onrechte heeft vastgesteld. [appellant sub 13] voert aan dat de raad een bedrijfsbestemming aan het perceel had moeten toekennen die het bestaande aannemersbedrijf met timmerwerkplaats toestaat. Hij betoogt dat de activiteiten op het perceel die verband houden met het aannemersbedrijf en timmerwerkplaats ten onrechte onder het overgangsrecht van het plan zijn gebracht. Daartoe stelt [appellant sub 13] dat deze activiteiten al ongeveer 15 jaar plaatsvinden en dat zij in 2008 ten onrechte niet tijdens een milieucontrole zijn geconstateerd. Voorts voert [appellant sub 13] aan dat de door hem gewenste ontwikkeling uit een ruimtelijk oogpunt mogelijk is, gezien de stedenbouwkundige analyse voor zijn perceel van 21 juli 2014. Verder voert [appellant sub 13] aan dat een wijziging van de voormalige agrarische bestemming in een bedrijfsbestemming niet gepaard hoeft te gaan met een landschappelijke kwaliteitsverbetering, omdat het perceel niet in het buitengebied ligt en de ruimtelijke gevolgen van een bestemmingswijziging beperkt zullen zijn.

30.1. Voor zover de raad zich op het standpunt stelt dat de beroepsgrond over het overgangsrecht buiten bespreking dien te worden gelaten, omdat deze niet in de zienswijzefase naar voren is gebracht, overweegt de Afdeling dat binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden, geen rechtsregel eraan in de weg staat dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende besluitonderdeel naar voren zijn gebracht.

In de zienswijze van [appellant sub 13] is bezwaar gemaakt tegen de bestemming voor zijn perceel. Tegen de toegekende bestemming kunnen derhalve beroepsgronden worden aangevoerd die niet in de zienswijze naar voren zijn gebracht en die eerst in het beroepsschrift zijn aangevoerd.

30.2. De raad stelt dat het bestaande bedrijfsmatige gebruik van het perceel niet onder het overgangsrecht van het plan is gebracht, nu dit gebruik onder het vorige bestemmingsplan en in strijd daarmee is aangevangen. In dit verband wijst de raad erop dat deze activiteiten tijdens de milieucontrole van het perceel op 19 november 2008 niet zijn geconstateerd en tijdens de milieucontrole op 5 juni 2013 wel. De raad stelt zich voorts op het standpunt dat de haalbaarheid van de door [appellant sub 13] gewenste bestemmingswijziging niet vast staat, omdat [appellant sub 13] geen volwaardige ruimtelijke onderbouwing heeft ingediend. De stedenbouwkundige analyse van 21 juli 2014 kan niet alsnog als een ruimtelijke onderbouwing worden aangemerkt, omdat het daarin neergelegde onderzoek niet volledig is. Zo is niet getoetst of de door [appellant sub 13] gewenste nieuwe ontwikkeling leidt tot een landschappelijke kwaliteitsverbetering. Nu vast staat dat het perceel niet meer agrarisch in gebruik is, maar hierop nog wel agrarische bedrijfsbebouwing staat, heeft de raad, overeenkomstig de uitgangspunten die gelden bij het bestemmen van percelen waarop de agrarische activiteiten feitelijk zijn beëindigd, aan het perceel een woonbestemming toegekend en de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf".

30.3. Aan het perceel [locatie 15] is de bestemming "Wonen" toegekend. Aan het deel van het perceel is de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf" toegekend.

Ingevolge artikel 22, lid 22.1.1, aanhef en onder a, zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor woningen.

Ingevolge lid 22.6.6 kan het college van burgemeester en wethouders ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf" de bestemming wijzigen in "Bedrijf" ten einde gebruik van de aanwezige bebouwing toe te staan voor niet-agrarische bedrijven, niet zijnde agrarisch verwante en technisch hulpbedrijven en in pandige statische opslag, mits aan de in dit lid vermelde voorwaarden wordt voldaan.

Ingevolge artikel 38, lid 38.2.1, mag het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is worden voortgezet.

Ingevolge lid 38.2.4 is het bepaalde in lid 38.2.1 niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

30.4. Aan het perceel van [appellant sub 13] was in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Drimmelen en Made", vastgesteld door de raad op 10 september 1998 en goedgekeurd door het college van gedeputeerde staten op 27 april 1999, de bestemming "Agrarisch gebied" en een agrarisch bouwblok toegekend. Ingevolge artikel 3, lid 3.2.1, van de planvoorschriften van dat bestemmingsplan zijn de op de als agrarisch bouwblok aangegeven gronden uitsluitend agrarische bedrijven, niet zijnde glastuinbouwbedrijven, toegestaan met bijbehorende voorzieningen.

Voor zover [appellant sub 13] betoogt dat de activiteiten op zijn perceel die verband houden met het aannemersbedrijf en de timmerwerkplaats vóór de inwerkingtreding van het vorige bestemmingsplan zijn aangevangen en onder het overgangsrecht van het vorige bestemmingsplan vielen, kan dit betoog niet slagen, reeds omdat hij geen stukken heeft overgelegd waaruit volgt dat deze activiteiten destijds zijn aangevangen. Nu niet in geschil is dat deze activiteiten onder het vorige bestemmingsplan plaatsvonden kan voorts in het midden blijven of dat ook reeds in 2008 het geval was. Nu de activiteiten die verband houden met het aannemersbedrijf en de timmerwerkplaats op grond van artikel 3, lid 3.2.1, van de planvoorschriften niet waren

toegestaan, hetgeen zoals ter zitting is gebleken niet in geschil is, heeft de raad zich, gelet op artikel 38, lid 38.2.4, van de planregels, terecht op het standpunt gesteld dat deze activiteiten niet onder het overgangsrecht van het plan vallen. Het betoog faalt.

30.5. Ingevolge artikel 2.2, eerste lid, van de Verordening 2012 bevat een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied een verantwoording van de wijze waarop financieel, juridisch en feitelijk is verzekerd dat de realisering van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling gepaard gaat met een aantoonbare en uitvoerbare fysieke verbetering van de aanwezige of potentiële kwaliteiten van bodem, water, natuur, landschap of cultuurhistorie of van de extensieve recreatieve mogelijkheden van het gebied waarop de ontwikkeling haar werking heeft.

Nu uit de kaartbijlage bij de Verordening 2012 volgt dat het perceel buiten bestaand stedelijk gebied ligt, heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat de door [appellant sub 13] gewenste bestemmingswijziging gepaard dient te gaan met een landschappelijke kwaliteitsverbetering. Het betoog faalt.

30.6. [appellant sub 13] heeft, ten behoeve van het toestaan van het bestaande aannemersbedrijf met timmerwerkplaats, gedurende de zienswijzetermijn een verzoek ingediend voor het wijzigen van de voormalige agrarische bedrijfsbestemming van zijn perceel in een bedrijfsbestemming. De Afdeling overweegt dat de gewenste bestemmingswijziging niet kan worden aangemerkt als een initiatief van bescheiden omvang met relatief beperkte ruimtelijke effecten en dat [appellant sub 13] geen volwaardige ruimtelijke onderbouwing bij het gemeentebestuur heeft ingediend. Voor zover [appellant sub 13] ter onderbouwing van zijn betoog wijst op de stedenbouwkundige analyse van 21 juli 2014 voor het perceel, is van belang dat deze analyse niet kan worden betrokken bij het thans voorliggende geschil, nu de toetsing van het bestreden besluit van 13 maart 2014 door de Afdeling wordt verricht aan de hand van de feiten zoals die zich voordeden en het recht dat gold ten tijde van het nemen van het bestreden besluit. Gelet op het voorgaande heeft de raad met de gewenste bestemmingswijziging derhalve in redelijkheid geen rekening hoeven houden. Het betoog faalt.

30.7. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 13] ongegrond.

31. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 14]

32. [appellant sub 14] betoogt dat de raad ten onrechte de plandelen met de bestemmingen "Agrarisch - 2" heeft vastgesteld voor de percelen aan de [locatie 16] en [locatie 17] en de [locatie 18] te Wagenberg. De raad had een bedrijfsbestemming aan de percelen moeten toekennen die het bestaande bedrijf op het perceel [locatie 16], dat zich toelegt op de verhuur van bouw- en slopmachines met bedienend personeel, en het bestaande gebruik voor inpandige caravanstalling, toestaat. [appellant sub 14] voert aan dat de raad de toezegging niet is nagekomen dat het bestaande gebruik als zodanig zou worden bestemd. Voorts voert hij aan dat de percelen in de bestaande situatie niet meer voor agrarische doeleinden worden gebruikt. Daarnaast mag het feit dat een bouwvergunning is verleend voor een tweede bedrijfswoning op het perceel aan de [locatie 18] en een bouwvergunning voor een bedrijfshal op het perceel aan de [locatie 17] niet in de weg staan aan een bedrijfsbestemming voor het perceel [locatie 16], omdat deze bouwvergunningen in strijd met het vorige bestemmingsplan zijn verleend. Verder voert [appellant sub 14] aan dat de Verordening 2012 zich niet verzet tegen een bedrijf op het perceel [locatie 16], omdat handhavend optreden tegen het bestaande bedrijfsmatige gebruik niet meer mogelijk is.

32.1. De raad stelt zich onder meer op het standpunt dat de percelen aan de [locatie 18], [locatie 16] en [locatie 17] één ruimtelijke eenheid vormen. Het toestaan van het bedrijf van [appellant sub 14] op het perceel [locatie 16] is in strijd met de Verordening 2012, omdat daardoor op de percelen twee bedrijven worden toegestaan. De raad stelt dat hij bij het bestemmen rekening heeft gehouden met de rechten van de eigenaren van deze percelen. De agrarische bedrijfswoning op het perceel [locatie 18] en de bedrijfsloods op het perceel [locatie 17] zijn niet in strijd met het vorige bestemmingsplan vergund.

32.2. Uit de kaartbijlage bij de Verordening 2012 volgt dat de percelen [locatie 16] en [locatie 17] in agrarisch gebied liggen.

Ingevolge artikel 1, onder 80, van de Verordening 2012 wordt in deze verordening onder VAB-vestiging verstaan: vestiging van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling waarbij gebruik wordt gemaakt van een bestaand bestemmingsvlak of bouwblok waarbinnen het geldend bestemmingsplan het bouwen van gebouwen en bijbehorende bouwwerken met een gezamenlijk oppervlakte van meer dan 100 m² toestaat.

Ingevolge artikel 1.2, derde lid, aanhef en onder b, wordt waar in deze verordening over bestaande bebouwing, een bestaande gebruiksactiviteit of een bestaande omvang wordt gesproken daaronder verstaan datgene waarvan onherroepelijk vast staat dat handhaving wegens strijdigheid met het geldende bestemmingsplan niet meer mogelijk is.

Ingevolge artikel 11.6, eerste lid, kan een bestemmingsplan dat is gelegen in de groenblauwe mantel of agrarisch gebied, niet zijnde van een landbouwontwikkelingsgebied of een vestigingsgebied glastuinbouw, voorzien in een VAB-vestiging of een uitbreiding van een niet-agrarische ruimtelijke ontwikkeling, anders dan bepaald in de artikelen 11.1 tot en met 11.5, mits:

[...];

d. de beoogde ontwikkeling niet leidt tot twee of meer zelfstandige bedrijven.

32.3. Aan de percelen [locatie 16] en [locatie 17] waren in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Made en Drimmelen" de bestemming "Open agrarisch gebied" en een gezamenlijk agrarisch bouwblok toegekend.

Aan het perceel [locatie 18] was in het vorige bestemmingsplan eveneens de bestemming "Open agrarisch gebied" en een agrarisch bouwblok toegekend. Tevens was aan dit perceel de aanduiding "tweede bedrijfswoning toegestaan" toegekend.

De agrarische bouwblokken voor de percelen [locatie 16] en [locatie 17] en [locatie 18] waren verbonden met de aanduiding "gekoppeld bouwblok".

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planvoorschriften zijn de als zodanig op de kaart aangegeven gronden bestemd voor:

- agrarisch grondgebruik en agrarische bedrijfsvoering;
- recreatieve doeleinden;
- hoofdwatgangen;
- begraafplaats;
- voorzieningen van openbaar nut;
- tuinen;
- behoud, herstel en versterking van cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden;

één en ander met bijbehorende voorzieningen en met inachtnaam van de onder 4.2 opgenomen nadere detaillering van de doeleinden.

Ingevolge lid 4.2.1 is het als ondergeschikte niet-agrarisch nevenactiviteit toegestaan in gebouwen kampeermiddelen te stallen. Buitenstalling is niet toegestaan. Andere niet-agrarische nevenactiviteiten zijn uitsluitend via wijziging toegestaan.

32.4. Aan de percelen [locatie 16] en [locatie 17] zijn in het voorliggende plan de bestemming "Agrarisch - 2" en een gezamenlijke aanduiding "bouwvlak" toegekend. Aan het perceel [locatie 18] is eveneens de bestemming "Agrarisch - 2" en de aanduiding "bouwvlak" toegekend. Beide aanduidingen "bouwvlak" zijn gekoppeld met de aanduiding "relatie".

Ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - 2" aangewezen gronden onder meer bestemd voor agrarisch gebruik.

Ingevolge lid 4.1.2, onder a, gelden ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" de volgende bepalingen:

1. Uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" zijn agrarische bedrijven toegestaan.
2. Indien blijkens de aanduiding "relatie" sprake is van een koppeling van twee aanduidingen "bouwvlak" zijn hierop de bepalingen met betrekking tot een enkel bouwvlak van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge onderdeel h is bij het agrarisch bedrijf in pandige statische opslag toegestaan als nevenactiviteit tot een maximale vloeroppervlakte van 400 m². In pandige statische opslag is niet toegestaan in kassen, tenzij dit is opgenomen in de tabel in onderdeel e.

32.5. In het deskundigenbericht staat dat op het perceel [locatie 16] het bedrijf van [appellant sub 14] is gevestigd dat zich toelegt op de verhuur van bouw- en sloopmachines met bedienend personeel. De bedrijfsloods op dit perceel is grotendeels in gebruik als caravanstalling. Op het perceel [locatie 17] is een aardbeienkwekerij gevestigd. Op dit perceel staat een landbouwloods, waarvoor bij besluit van 26 januari 2001 bouwvergunning is verleend. Ook staat op dit perceel een bedrijfswoning. De percelen [locatie 16] en [locatie 17] hebben een gezamenlijk bouwvlak. Op het perceel [locatie 18] staat een bedrijfswoning, waarvoor bij besluit van 23 februari 2007 een bouwvergunning is verleend.

32.6. Vast staat dat voor de landbouwloods op het perceel [locatie 17] een bouwvergunning is verleend. De Afdeling overweegt dat de raad in zijn keuze voor de bestemming voor de percelen [locatie 18], [locatie 16] en [locatie 17] deze bouwvergunning terecht in aanmerking heeft genomen. Dat volgens [appellant sub 14] de bouwvergunning in strijd met het vorige bestemmingsplan is verleend leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat die vergunning in rechte onaantastbaar is.

Vast staat dat het bestaande bedrijf van [appellant sub 14] op het perceel [locatie 16] en het gebruik van de bedrijfsloods voor caravanstalling niet was toegestaan op grond van het vorige bestemmingsplan. Door het planologisch toestaan van het bedrijf van [appellant sub 14] kunnen twee zelfstandige bedrijven binnen het bouwvlak voor de percelen [locatie 16] en [locatie 17] ontstaan. De raad heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat artikel 11.6 van de Verordening 2012 hieraan in de weg staat. Het betoog dat op grond van artikel 1.2, derde lid, van de Verordening 2012 een uitzondering kan worden gemaakt op het bepaalde in artikel 11.6 van de Verordening 2012 volgt de Afdeling niet, nu in de eerstgenoemde bepaling alleen wordt omschreven wat onder een bestaande planologische gebruiksactiviteit wordt verstaan en dit begrip niet voorkomt in artikel 11.6 van de Verordening 2012.

Over het betoog van [appellant sub 14] dat het vertrouwensbeginsel is geschonden, wordt overwogen dat hij niet aannemelijk heeft gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat het plan in een bedrijfsbestemming voor zijn bedrijf zou voorzien. De raad heeft het plan op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld.

Voor zover [appellant sub 14] wijst op de ruimtelijke onderbouwing die bij brief van 22 oktober 2014 bij het gemeentebestuur is ingediend, overweegt de Afdeling dat de ruimtelijke onderbouwing dateert van na het bestreden besluit. Daarom kan deze onderbouwing, gelet op het feit dat de toetsing van het bestreden besluit door de Afdeling wordt verricht aan de hand van de feiten zoals die zich voordeden en het recht dat gold ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, niet worden betrokken bij het thans voorliggende geschil.

Gelet op het voorgaande heeft de raad in redelijkheid aan de percelen [locatie 18], [locatie 16] en [locatie 17] de bestemming "Agrarisch - 2" kunnen toekennen. Het betoog faalt.

33. Tot slot betoogt [appellant sub 14] dat in de brief van het college van burgemeester en wethouders van 19 maart 2008, die in het kader van een handhavingprocedure is verzonden, is toegezegd dat het bestaande gebruik voor in pandige caravanstalling zou worden toegestaan.

33.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in de brief geen onvoorwaardelijke toezegging is gedaan voor caravanstalling.

33.2. In de brief van 19 maart 2008 staat dat het hergebruik van de voormalige agrarische bedrijfsgebouwen voor caravanopslag in het nieuwe bestemmingsplan voor het buitengebied zal worden betrokken met het oog op legalisatie. Nog daargelaten dat deze brief niet namens de raad is verzonden, wordt in deze brief geen ondubbelzinnige en onvoorwaardelijke toezegging gedaan dat het gebruik van de loods voor caravanstalling als zodanig zal worden bestemd. In hetgeen [appellant sub 14] heeft aangevoerd ziet de Afdeling derhalve geen grond voor het oordeel dat de raad dit gebruik als zodanig had moeten bestemmen. Het betoog faalt.

33.3. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 14] ongegrond.

34. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellante sub 15] en anderen

35. Het beroep van [appellante sub 15] en anderen is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" met de aanduiding "bouwvlak" voor het perceel [locatie 19] te Terheijden, voor zover de oppervlakte van het bouwvlak niet is vergroot tot 22.000 m². Zij voeren aan dat er een bedrijfseconomische noodzaak is voor deze vergroting. De permanente teeltondersteunende voorzieningen op de gronden buiten het voorziene bouwvlak zijn ten onrechte niet als zodanig bestemd. [appellante sub 15] en anderen betogen dat voor deze teeltondersteunende voorzieningen onder het vorige bestemmingsplan geen aanlegvergunning nodig was.

35.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er geen aanleiding is om in de door [appellante sub 15] en anderen gewenste bouwvlakvergroting te voorzien, omdat de noodzaak en de haalbaarheid daarvan niet zijn onderbouwd. Voorts was voor het aanbrengen van de permanente teeltondersteunende voorzieningen buiten het voorziene bouwvlak een aanlegvergunning vereist, welke aanlegvergunning niet is verleend. Voor zover deze teeltondersteunende voorzieningen als zodanig dienen te worden bestemd is voorts geen vergroting van het bouwvlak nodig, maar kan worden voorzien in een zogeheten differentiatievlak.

35.2. Aan het perceel [locatie 19] was in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied" de bestemming "Agrarisch gebied" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.6.1, aanhef en onder a, van de planvoorschriften is het verboden op de in dit artikel bedoelde gronden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van het college van burgemeester en wethouders (aanlegvergunning) (half)verhardingen aan te brengen.

Ingevolge lid 3.6.2, onder d, geldt in onder lid 3.6.1 vervatte verbod niet voor de werken of werkzaamheden welke betreffen het normale onderhoud en/of plaatsvinden in het kader van de normale agrarische bedrijfsvoering van het eigen bedrijf.

35.3. Aan het perceel zijn in het voorliggende plan de bestemming "Agrarisch - 1" en de aanduiding "bouwvlak" toegekend.

Ingevolge artikel 1, onder 122, wordt onder een teeltondersteunende voorziening verstaan een ondersteunende voorziening in, op of boven de grond die een onderdeel is van de vollegrondse bedrijfsvoering van een tuinbouwbedrijf of boomkwekerij en wordt gebruikt om de productie onder meer gecontroleerde omstandigheden te laten plaatsvinden; te onderscheiden zijn de volgende categorieën:

a: [...];

b. laag/permanent: teeltondersteunende voorzieningen met een bouwhoogte van maximaal 1,5 m en met een permanent karakter, bijvoorbeeld containervelden.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1.2, onder I, van de planregels gelden voor teeltondersteunende voorzieningen de volgende bepalingen:

1. permanente teeltondersteunende voorzieningen zijn uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" toegestaan, alsmede ter plaatse van de aanduiding "wetgevingzone - permanente tov";

2. tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen zijn zowel ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" als daarbuiten toegestaan, met dien verstande dat tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen niet zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding "wetgevingzone - wijzigingsgebied ecologische verbindingzone/herstel watersysteem;

3. [...].

35.4. In het deskundigenbericht staat dat een groot deel van de onbebouwde gronden (half)verhard is en wordt gebruikt als containerveld. Uit het deskundigenbericht volgt dat een aanzienlijk deel van de aanwezige permanente teeltondersteunende voorzieningen buiten het bouwvlak ligt.

Vast staat dat de permanente teeltondersteunende voorzieningen buiten het bouwvlak niet als zodanig zijn bestemd, nu aan de gronden buiten het bouwvlak niet de aanduiding "wetgevingzone - permanente tov" is toegekend. De Afdeling overweegt dat het aanleggen van deze voorzieningen niet kan worden aangemerkt als werken of werkzaamheden die het normale onderhoud betreffen of plaatsvinden in het kader van de normale agrarische bedrijfsvoering van het eigen bedrijf, als bedoeld in artikel 3, lid 3.6.2, van de planvoorschriften van het vorige bestemmingsplan. Anders dan [appellante sub 15] en anderen betogen was voor het aanleggen op grond van artikel 3, lid 3.6.1, van de planvoorschriften een aanlegvergunning vereist. Nu geen aanlegvergunning was verleend, hoefde de raad in redelijkheid geen aanleiding te zien het bouwvlak voor het perceel te vergroten om de permanente voorzieningen daarin op te nemen, zodat deze als zodanig worden bestemd. Het betoog faalt.

36. Voorts is het beroep van [appellante sub 15] en anderen gericht tegen de aanduiding "bouwvlak" voor het perceel [locatie 20] te Hoge Zwaluwe, voor zover de oppervlakte van het bouwvlak niet is vergroot tot 3,8 ha. Zij voeren aan dat het gerechtvaardigde vertrouwen is gewekt dat in deze vergroting zou worden voorzien, omdat in het voorontwerp van het plan een bouwvlak met een oppervlakte van 3,8 ha voor het perceel was opgenomen. Daarnaast is er een bedrijfseconomische noodzaak voor de bouwvlakvergroting. Verder betogen [appellante sub 15] en anderen dat artikel 10.4, eerste lid, van de Verordening 2012 en artikel 30 van de Verordening ruimte 2014 niet in de weg staan aan de gewenste bouwvlakvergroting.

36.1. Aan het perceel [locatie 20] zijn de bestemming "Agrarisch - 1" en een bouwvlak toegekend.

36.2. Ten tijde van de terinzagelegging van het voorontwerp van het plan was voor het perceel een bestemmingsplanprocedure aanhangig, welke procedure op verzoek van de vorige eigenaren van het perceel in gang was gezet, waarmee een vergroting van het bouwvlak tot 3,8 ha werd beoogd. Naar aanleiding van bezwaren van omwonenden en de beëindiging van die bestemmingsplanprocedure wegens het ontbreken van stukken over de noodzaak van de vergroting, heeft de raad in het ontwerp van het plan voor het perceel in het bouwvlak voorzien dat in het voorheen geldende bestemmingsplan "Helkant" was opgenomen. Dat bouwvlak had een oppervlakte van 6.800 m².

Over het betoog van [appellante sub 15] en anderen dat het vertrouwensbeginsel is geschonden, wordt overwogen dat zij niet aannemelijk hebben gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat het plan voor hun perceel in een bouwvlak van 3,8 ha zou voorzien. Uit de omstandigheid dat in het voorontwerp van het plan in een bouwvlak van 3,8 ha voor het perceel was voorzien, hebben zij niet het gerechtvaardigde vertrouwen mogen ontleenen dat dit bouwvlak ook in het plan zou worden opgenomen. De raad heeft het plan op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld.

Voorts hebben [appellante sub 15] en anderen geen ruimtelijke onderbouwing voor de vergroting van het bouwvlak ingediend waaruit onder meer de bedrijfseconomische noodzaak zou moeten blijken. De raad heeft de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de gewenste vergroting van het bouwvlak tot 3,8 ha derhalve niet hoeven te beoordelen. Het betoog faalt.

36.3. De oppervlakte van het bouwvlak is in het vorige bestemmingsplan Herziening [locatie 20] vergroot van 6.800 m² tot 2,6 ha en het bebouwingspercentage binnen de op de plankaart aangegeven bebouwingsgrenzen voor overige bedrijfsgebouwen bedroeg maximaal 23%. De raad stelt dat ten onrechte voorbij is gegaan aan deze bouwvlakvergroting en dat het plan in zoverre abusievelijk is vastgesteld.

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 in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

36.4. Ingevolge artikel 10.4, eerste lid, van de Verordening 2012 bepaalt een bestemmingsplan dat is gelegen in een agrarisch gebied, niet zijnde een mogelijk doorgroeigebied of een vestigingsgebied glastuinbouw, dat uitbreiding van glastuinbouwbedrijven is toegestaan tot ten hoogste 3 ha netto glas, mits uit de toelichting blijkt dat deze uitbreiding noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering. De Afdeling overweegt dat de raad in het betoog van [appellante sub 15] en anderen dat artikel 10.4, eerste lid, van de Verordening 2012 niet in de weg staat aan de gewenste bouwvlakvergroting in redelijkheid geen aanleiding heeft hoeven zien in die vergroting te voorzien, nu de noodzaak daarvoor niet is gebleken.

Voor zover [appellante sub 15] en anderen wijzen op artikel 30 van de Verordening ruimte 2014, overweegt de Afdeling het volgende. Deze verordening dateert van 19 maart 2014 en kan daarom, gelet op het feit dat de toetsing van het bestreden besluit door de Afdeling wordt verricht aan de hand van de feiten zoals die zich voordeden en het recht dat gold ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, niet worden betrokken bij het thans voorliggende geschil. Het betoog faalt.

36.5. In hetgeen [appellante sub 15] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" met de aanduiding "bouwvlak" voor het perceel [locatie 20], is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

36.6. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde planonderdeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

37. De raad dient ten aanzien van het beroep van [appellante sub 15] en anderen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 2], [appellante sub 4], de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Landzeel B.V en [appellant sub 5B], [appellant sub 6], [appellant sub 7], [appellant sub 11], [appellant sub 12] en [appellante sub 15] en anderen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Drimmelen van 13 maart 2014 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied", voor zover het betreft:

a. het woord 'of' in de aanhef van artikel 28, lid 28.3.1, van de planregels;

b. het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" voor het perceel [locatie 3] te Zevenbergschen Hoek, voor zover de bestaande en legale nevenactiviteit van opslag van landbouwgoederen van derden niet is toegestaan;

c. de aanduiding "bouwvlak" voor het perceel [locatie 3], zover niet is voorzien in een uitbreiding van het bouwvlak ten behoeve van de bouw van een opslagloods;

d. het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 2" voor het perceel [locatie 4];

e. de aanduiding "bouwvlak" voor het perceel [locatie 6], voor zover het bouwvlak voor dit perceel ten opzichte van het vorige bestemmingsplan is verkleind;

f. het plandeel met de bestemming "Wonen" voor het perceel [locatie 9];

g. het plandeel met de bestemming "Wonen" voor het perceel [locatie 13];

h. het plandeel met de bestemming "Wonen" voor het perceel [locatie 14];

i. het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" met de aanduiding "bouwvlak" voor het perceel [locatie 20];

III. draagt de raad van de gemeente Drimmelen op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen voor de onderdelen genoemd onder II.b, c, d, e, f, g, h en i en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

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

V. verklaart de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Buitenplaats Groot Swaluwe B.V., [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellante sub 10A] en [appellant sub 10B], [appellant sub 13] en [appellant sub 14] ongegrond;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Drimmelen tot vergoeding van:

a. bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 583,44 (zegge: vijfhonderddrieëntachtig euro en vierenvieftig cent), waarvan € 490,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. bij [appellante sub 4], waarvan de vennoten zijn [maat A], [maat B] en [maat C], in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.008,44 (zegge: duizendacht euro en vierenvieftig cent), waarvan € 980,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

c. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Landzeel B.V en [appellant sub 5B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.182.64 (zegge: elfhonderdtweeëntachtig euro en vierenzestig cent), waarvan € 980,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

d. [appellant sub 6] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 25,84 (zegge: vijftientwintig euro en vierentachtig cent);

e. [appellant sub 11] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.225,00 (zegge: twaalfhonderdvijftientwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

f. [appellant sub 12] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 490,00 vierhonderdnegentig euro);

g. [appellante sub 15] en anderen, in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.225,00 (zegge: twaalfhonderdvijftientwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VII. gelast dat de raad aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt, ten bedrage van:

a. € 156,00 (zegge: honderdzesenvijftig euro) voor [appellant sub 2];

b. € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) voor [appellante sub 4];

c. € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Landzeel B.V en [appellant sub 5B], met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

d. € 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig euro) voor [appellant sub 6];

e. € 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig euro) voor [appellant sub 7];

f. € 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig euro) voor [appellant sub 11];

g. € 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig euro) voor [appellant sub 12];

h. € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) voor [appellante sub 15] en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. K.S. Man, griffier.

w.g. Hagen w.g. Man
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 december 2015

629.