

Onderbouwing bebouwingsconcentratie Geersbroek

FVZ Vastgoed

Annevillelaan 230, 4858 RB Ulvenhout

Jonkers Advies
Adviseurs in Omgevingsrecht
Weldsehei 4
5508 WR Veldhoven
040 – 255 48 77
m.jonkers@jonkersadvies.nl

Adviseur:
M.A.M. Jonkers

Datum:
17 januari 2019

Versie:
2.0

Status:
Definitief

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	De projectlocatie	5
2.1.	Algemeen.....	5
2.2.	Feitelijke situatie bebouwingsconcentratie	6
3.	Provinciale regelingen	7
3.1.	Beleidsnota “Buitengebied in Ontwikkeling”	7
3.2.	Verordening ruimte Noord-Brabant 2012	8
3.3.	Verordening Ruimte Noord-Brabant	8
4.	Gemeentelijke invulling provinciaal beleid	10
4.1.	Structuurvisie ‘Buitengebied in Ontwikkeling’	10
4.1.1.	De inhoud van de structuurvisie	10
4.1.2.	Standpunt provincie op Structuurvisie in relatie tot beleidsnota “Buitengebied in Ontwikkeling”	12
4.2.	Bestemmingsplan “Buitengebied Alphen-Chaam 2010”	13
4.2.1.	Inhoud van het planologische regime	13
4.2.2.	Het planologische regime in relatie tot de beleidsnota “Buitengebied in Ontwikkeling”	15
4.2.3.	Standpunt provincie op bestemmingsplan Buitengebied Alphen-Chaam 2010	15
4.3.	Structuurvisie Alphen-Chaam 2014.....	15
4.3.1.	Inhoud Structuurvisie Alphen-Chaam.....	15
4.3.2.	Structuurvisie Alphen-Chaam in relatie tot de Vr 2012	17
4.3.3.	Standpunt provincie op bestemmingsplan Buitengebied Alphen-Chaam 2010	17
4.4.	Bestemmingsplan “Geersbroekseweg 29a”	18
4.4.1.	Inhoud bestemmingsplan “Geersbroekseweg 29a”	18
4.4.2.	Bestemmingsplan “Geersbroekseweg 29a” in relatie tot de Vr	19
5.	Lijn in de jurisprudentie	20
5.1.	Uitspraak bestemmingsplan “Heusden Buitengebied, 3 ^e herziening” gemeente Heusden	20
5.2.	Uitspraak bestemmingsplan “Klaverhoekseweg 9a en omgeving” gemeente Best.....	21
6.	Eindconclusie	23

1. Inleiding

Op 25 september 2018 is een voorontwerp bestemmingsplan ter inzage gelegd van de gemeente Alphen-Chaam voor het perceel Geersbroekseweg 29a te Ulvenhout. Het plan maakt de omzetting mogelijk van de bestemming “Bedrijf” (meer concreet een caravanstalling) naar “Wonen” en wijzigt diensgevolge het gebruik van de bestaande bedrijfswoning naar een burgerwoning. Ook wordt een planologische basis gelegd voor het bouwen van een Ruimte voor Ruimte woning op het noordelijk perceeldeel.

Een randvoorwaarde voor het bouwen van een Ruimte voor Ruimte woning vanuit de Verordening ruimte Noord-Brabant (hierna: Vr) is dat sprake moet zijn van een bebouwingsconcentratie (voor het onderhavige geval art. 6.8, eerste lid. sub b Vr).

In de periode dat het plan ter inzage lag, is er door de gemeente een reactie ontvangen van uw Provincie. Deze hebben wij vervolgens van de gemeente ontvangen. U geeft aan dat er geen sprake is van de ligging van het perceel in een bebouwingsconcentratie en dat er diensgevolge geen nieuwe Ruimte voor Ruimte woning mogelijk is. Voor het deel waarop de bedrijfswoning aanwezig is, dient naar uw opvatting een kwaliteitsverbetering te worden doorgevoerd. Naar uw opvatting bevat de toelichting op het plan daarover te weinig informatie. Op dit punt behoeft het plan daarom naar uw mening aanvulling.

Wij kunnen ons niet verenigen met de door u in de brief van 22 oktober 2018 gepresenteerde stelling en bieden u daarom dit rapport aan ter onderbouwing van onze stelling dat het project wel is gelegen in een bebouwingsconcentratie en gelet daarop geen belemmeringen aanwezig zijn voor het voortzetten van het bestemmingsplan in deze vorm en omvang.

2. De projectlocatie

De projectlocatie betreft de Geersbroekseweg 29a in Ulvenhout (AC). Deze is gelegen in het buitengebied van de gemeente Alphen-Chaam in de bebouwingsconcentratie 'Geersbroek'.

2.1. Algemeen

Op de onderstaande luchtfoto is de locatie nader aangeduid met de gele omkadering. Het zuidelijke deel van het perceel betreft de caravanstalling en de bedrijfswoning.



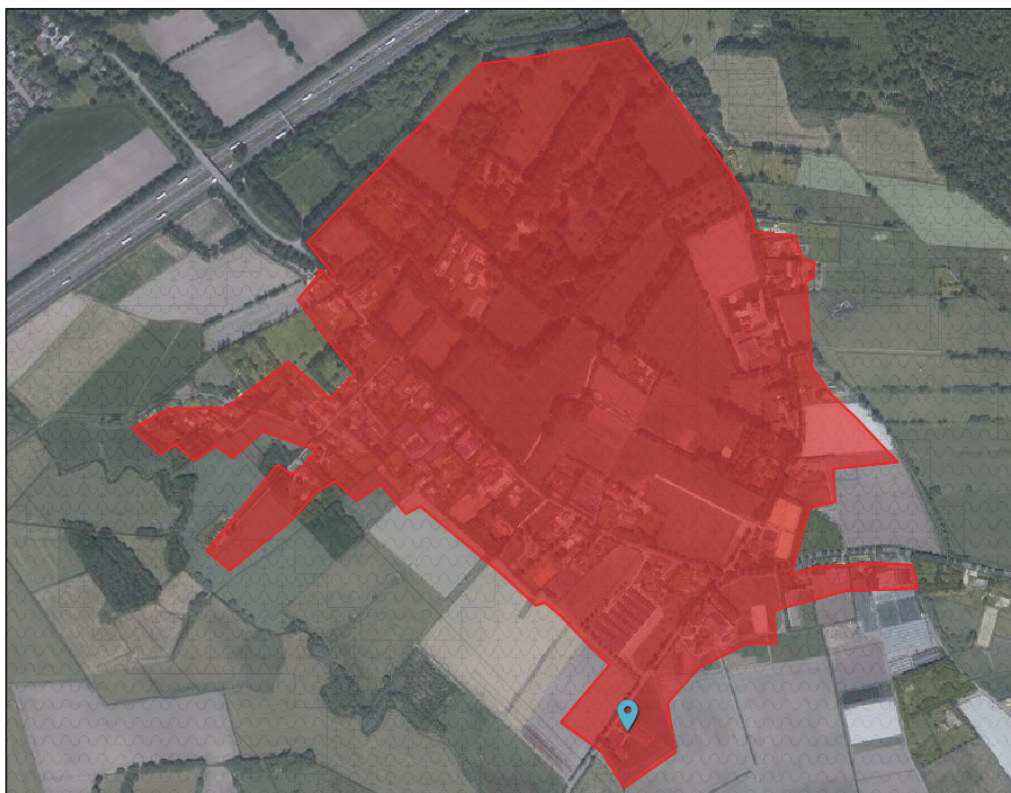
Figuur 1 Uitsnede luchtfoto projectlocatie Geersbroekseweg 29a Ulvenhout

De omgeving van het plangebied en het plangebied zelf zijn in het geldende bestemmingsplan Buitengebied Alphen-Chaam 2010 aangeduid als bebouwingsconcentratie. De Geersbroekseweg betreft de verbindingsweg naar de N639 en naar de A58. Het perceel ligt in een omgeving waarin reguliere woningen en agrarische bedrijvigheid aanwezig zijn. Verder van de projectlocatie af liggen bovendien ook andere dan agrarische bedrijven.

Ten (noord)westen van het plangebied ligt landgoed Anneville; enkele honderden meters ten oosten van het plangebied ligt een aaneengesloten bosgebied. Het plangebied zelf heeft op dit moment een bedrijfsbestemming. Ter plaatse van de op het noordelijke deel van het plangebied aanwezige dierenweide wordt een Ruimte voor Ruimtewoning voorzien. Tevens wordt de huidige bedrijfswoning omgezet naar een reguliere burgerwoning. In ruil daarvoor wordt de op het perceel aanwezige caravanstalling gesloopt.

2.2. Feitelijke situatie bebouwingsconcentratie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de feitelijke ligging van de bebouwingsconcentratie 'Geersbroek'. Hierna is een luchtfoto met daarop de begrenzing van de bebouwingsconcentratie, zoals die in het bestemmingsplan "Buitengebied Alphen-Chaam" is opgenomen, weergegeven.



Figuur 2 Uitsnede luchtfoto met bebouwingsconcentratie 'Geersbroek' geduid

De bebouwingsconcentratie bestaat uit een vlakvormig geheel, met daarin diverse functies, zoals wonen, agrarische bedrijvigheid en andersoortige bedrijvigheid. Ook is er aandacht voor groen en wordt er waarde gehecht aan de doorzichten. Aan de noordzijde wordt de bebouwingsconcentratie begrenst door de A58 en aan de zuid- en westzijde door agrarisch in gebruik zijnde percelen. De bebouwingsconcentratie bestaat in de huidige situatie uit 68 bouwblokken, die verspreid door de bebouwingsconcentratie liggen. De dichtheid waarmee de bouwblokken voorkomen, is gevarieerd. Dit komt omdat er bepaalde waardevolle doorzichten behouden moeten blijven. Gelet op de vormgeving van de bebouwingsconcentratie is in dit geval sprake van een bebouwingscluster.

3. Provinciale regelingen

Hetgeen hiervoor beschreven is, wordt in dit hoofdstuk in het licht geplaatst van de relevante provinciale regelingen die destijds vigeerden of thans nog geldig zijn. Ook worden deze in chronologische volgorde behandeld.

3.1. Beleidsnota “Buitengebied in Ontwikkeling”

In de beleidsnota “Buitengebied in Ontwikkeling” (hierna: BiO), daterend van 20 juli 2004, is de beleidslijn van de provincie ten tijde van belang uiteengezet. Er wordt daarin een kader geschetst voor de toepassing van de Ruimte voor Ruimteregeling in het buitengebied. In artikel 1 wordt aangevangen met het geven van enkele definities. Hierna worden de definities aangehaald voor bebouwingsconcentratie en de definities van de begrippen waarnaar wordt verwezen.

Bebouwingsconcentratie: kernrandzone, bebouwingslint of bebouwingscluster;

Kernrandzone: Een overgangszone tussen de bebouwde kom en het buitengebied, met daarin relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar met een ondergeschikte en/of afnemende agrarische functie.

Bebouwingslint: Een lijnvormige verzameling van gebouwen langs een weg in het buitengebied, doorgaans dubbelzijdig aanwezig, met geringe afstanden tussen de bouwkvavels, veelal met een historisch gegroeide menging van kleinschalige buitengebied- en niet-buitengebiedfuncties;

Bebouwingscluster: Een vlakvormige verzameling van gebouwen in het buitengebied;

Binnen bebouwingsconcentraties is ruimte voor niet-agrarische functies, alsmede is toevoeging van bebouwing onder voorwaarden mogelijk. In de beleidsnota wordt de oproep aan gemeenten gedaan om de daarvoor in aanmerking komende bebouwingsconcentraties nader te begrenzen in lijn met de definities en de daarvoor geldende (on)mogelijkheden vast te leggen die zij vanuit de gemeentelijke expertise en eigen beleid als aanvaardbaar en passend beoordelen en voor zover de nieuwe ontwikkelingen passen binnen de leidende principes zoals die in paragraaf 1.3 is verwoord.

De verruiming van het beleid heeft volgens hoofdstuk 2 van BiO betrekking op die bebouwingsconcentraties waarbinnen relatief gezien, reeds een hogere bebouwingsdichtheid, met wisselende functies, aanwezig is. Een objectieve grens voor de dichtheid van bebouwing is moeilijk te geven; een cluster van bebouwing bestaande uit bijvoorbeeld vier bestemmingsvlakken zal daar in beginsel niet onder vallen, een cluster van een twintig- tot dertigtal bestemmingsvlakken op relatief korte afstand van elkaar veelal wel.

Wat duidelijk naar voren komt is dat er sprake moet zijn van een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. De gemeenten worden verzocht daarvoor beleid op te stellen. In dat

beleid moeten maatwerkoplossingen voor aanvaardbare initiatieven mogelijk worden gemaakt. Verder moet de aanwijzing van bebouwingsconcentraties vergezeld gaan van een gebiedsvisie met de karakteristieken per bebouwingsconcentratie.

De visie dient aan de provincie ter beoordeling te worden voorgelegd, ten einde te worden beoordeeld aan de hand van de randvoorwaarden (waarvan de begrenzing er uitdrukkelijk één is!).

3.2. Verordening ruimte Noord-Brabant 2012

Ten tijde van het geven van de reactie op de structuurvisie van de gemeente Alphen-Chaam van februari 2014, vigeerde nog de Verordening Ruimte 2012. Er wordt ook verwezen in de reactie naar de toepasselijke artikelen 11.4 en 11.2 van deze Vr. Hierna worden eerst de relevante definities opgegeven.

Bebouwingsconcentratie: kernrandzone, bebouwingslint of bebouwingscluster;

Kernrandzone: overgangsgebied naar het buitengebied, gelegen langs bestaand stedelijk gebied, met daarin relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar en met een ondergeschikte of afnemende agrarische functie;

Bebouwingslint: lijnvormige verzameling van gebouwen langs een weg buiten bestaand stedelijk gebied;

Bebouwingscluster: vlakvormige verzameling van gebouwen buiten bestaand stedelijk gebied;

Deze definities zijn nagenoeg identiek aan die opgenomen in de BiO. Er wordt in de toelichting niet nader op ingegaan. Daaruit is af te leiden dat er ook feitelijk geen wijziging is beoogd. In artikel 11.4 is bepaald dat in een bebouwingsconcentratie kan worden voorzien in een het toevoegen van een nieuwe woning met behulp van de Ruimte voor Ruimteregeling zoals opgenomen in art. 11.2.

In dit licht is de reactie gegeven door uw provincie zoals aangehaald in paragraaf 3.3.

3.3. Verordening Ruimte Noord-Brabant

Op het moment van het geven van de reactie op het voorontwerpbestemmingsplan, dat de ontwikkeling mogelijk moet maken van het toevoegen van een Ruimte voor Ruimtewoning op het perceel Geersbroekseweg 29a, vigeert de Verordening Ruimte Noord-Brabant (hierna: Vr), zoals die ook nu nog in werking is. In deze verordening zijn voor de relevante begrippen bebouwingsconcentratie, kernrandzone, bebouwingslint en bebouwingscluster de volgende definities opgenomen:

Bebouwingsconcentratie: kernrandzone, bebouwingslint of bebouwingscluster;

Kernrandzone: overgangsgebied naar het buitengebied, gelegen langs bestaand stedelijk gebied, met daarin relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar en met een ondergeschikte of afnemende agrarische functie;

Bebouwingslint: min of meer aaneengesloten lijnvormige reeks van bebouwing langs een weg buiten bestaand stedelijk gebied;

Bebouwingscluster: vlakvormige verzameling van bebouwing buiten bestaand stedelijk gebied;

Deze definitie luiden exact hetzelfde als in de voorlopers van deze verordening, zoals onder paragraaf 3.1 en 3.2 uiteengezet. Ook uit de toelichting blijkt niet dat er met deze definities wordt beoogd een nieuwe lijn in te zetten, noch ligt er een beleidsdocument dat daarop duidt.

Uit dit overzicht van regelingen blijkt dat in der loop der tijd niet is beoogd om de definities van de verschillende vormen van bebouwingsconcentraties aan te passen. Niet valt daarom in te zien waarom er nu, onder dezelfde definities, de stelling wordt ingenomen dat er feitelijk geen sprake is van een bebouwingsconcentratie, terwijl over de begrenzing van de onderhavige bebouwingsconcentratie zowel bij de goedkeuring van het bestemmingsplan Buitengebied 2010 als bij de vaststelling van de Structuurvisie in 2014 niets is opgemerkt.

4. Gemeentelijke invulling provinciaal beleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente de bebouwingsconcentraties, en dan in het bijzonder de bebouwingsconcentratie 'Geersbroek' heeft vormgegeven en op het ontstaan daarvan. Op de relevante regelingen wordt ingegaan op chronologische volgorde. Eerst wordt telkens ingegaan op de regeling an sich en vervolgens op de vraag op welke wijze die beantwoordt aan de beleidsnota "Buitengebied in Ontwikkeling".

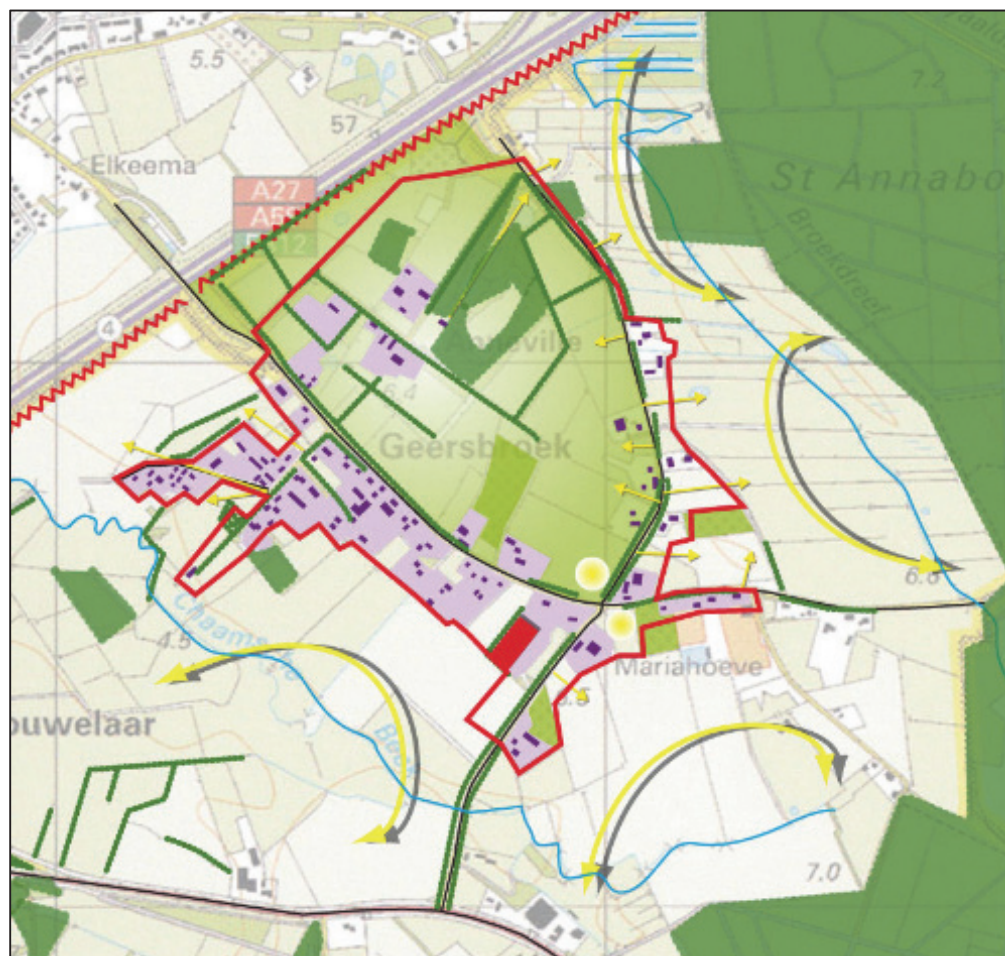
4.1. Structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling'

De structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' van de gemeente Alphen-Chaam dateert van 25 juni 2009.

Het is de uitwerking van de provinciale beleidsnota "Buitengebied in Ontwikkeling" (BiO) op gemeentelijk niveau. Daarin zijn de bebouwingsconcentraties geduid en per bebouwingsconcentratie is een gebiedsvisie gegeven. In hoofdstuk 3 van die structuurvisie is een expliciete verantwoording opgenomen voor de keuze van de bebouwingsconcentraties en de omvang daarvan, gebaseerd op de definities zoals die in BiO waren opgenomen.

4.1.1. De inhoud van de structuurvisie

Het doel van de structuurvisie is dat de ruimtelijke kwaliteit wordt behouden en waar mogelijk wordt versterkt. Voor de bebouwingsconcentratie 'Geersbroek' mondt dat uit in het volgende. De situatie zoals die ten tijde van het vaststellen van de visie was, is op de hierna opgenomen figuur weergegeven waarbij tevens een expliciete begrenzing is opgenomen van de bebouwingsconcentratie.



Figuur 3 Situatie bebouwingsconcentratie ten tijde van de vaststelling van de structuurvisie

Op de hierna opgenomen figuur is de ruimtelijke visie op 'Geersbroek' opgenomen, zoals die op dat moment was.



Figuur 4 Ruimtelijke visie op bebouwingsconcentratie 'Geersbroek'

De op de hiervoor opgenomen figuur geduide pijlen geven de doorzichten in de bebouwingsconcentratie weer. In de ruimtelijke visie op 'Geersbroek' wordt uiteengezet dat enige herschikking en toevoeging van nieuwe bebouwing mogelijk is onder gelijktijdige sloop van ongewenste bebouwing. In het zuidoosten van de bebouwingsconcentratie is volgens die visie ruimte voor 3 Ruimte voor Ruimte woningen.

4.1.2. Standpunt provincie op Structuurvisie in relatie tot beleidsnota "Buitengebied in Ontwikkeling"

Uw provincie verzoekt de Brabantse gemeenten in de beleidsnota "Buitengebied in Ontwikkeling" om de bebouwingsconcentraties nader te begrenzen in lijn met de in dat document gestelde relevante definities. De gemeente Alphen-Chaam heeft daaraan gevolg gegeven door gebruik te maken van een fysieke begrenzing van bebouwingsconcentraties in haar structuurvisie op de wijze zoals hiervoor beschreven.

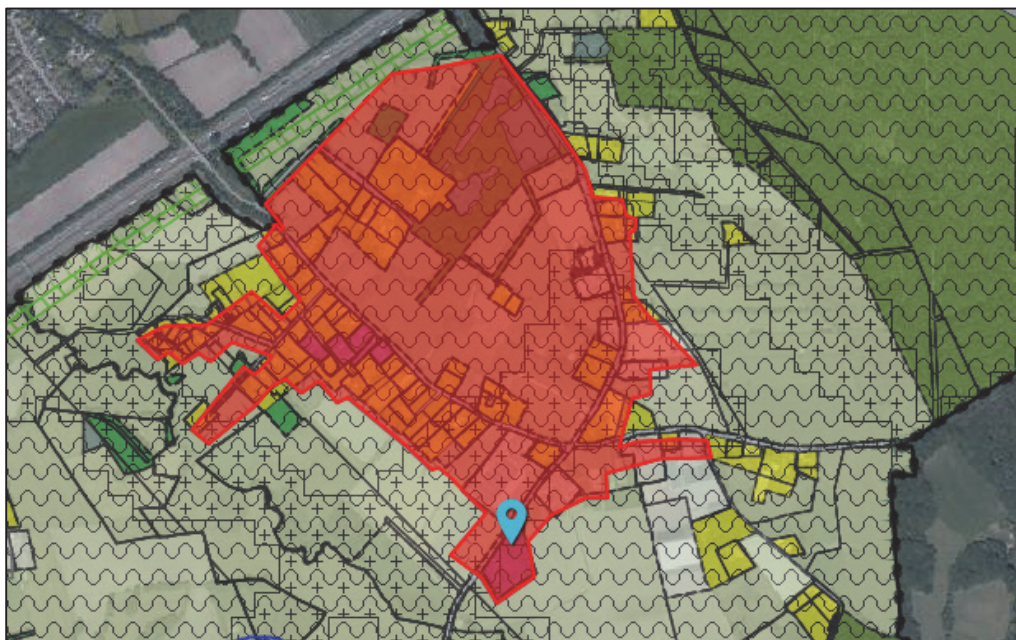
Deze wordt geacht in lijn met de definities te zijn, mede gelet op het feit dat er geen inspraakreactie is ingediend door uw provincie op het punt van deze begrenzing. Daartoe bestond mijns inziens ook geen enkele aanleiding, gelet op de opmerkingen in de beleidsnota “Buitengebied in Ontwikkeling” over de objectieve grens voor de bebouwingsdichtheid. Aangegeven wordt daarin immers dat een cluster van een twintig- tot dertigtal bestemmingsvlakken op korte afstand van elkaar daar veelal wel onder valt. Ten tijde van de totstandkoming van de gemeentelijke structuurvisie bestond de bebouwingsconcentratie “Geersbroek” uit 45 bouwblokken op korte afstand van elkaar, zodat er ook geen enkele aanleiding was om te twijfelen aan de juistheid van de begrenzing en er dus ook geen aanleiding tot een provinciale inspraakreactie op dit punt bestond. De gemeente Alphen-Chaam heeft bovendien een beleidslijn uiteengezet voor wat betreft de mogelijkheden en onmogelijkheden per bebouwingsconcentratie aan de hand van een ruimtelijke visie. Daarmee komt zij tegemoet aan het vereiste dat het beleid eveneens moet aangeven hoe wordt omgegaan met het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. De enige conclusie hieruit kan zijn dat de provincie destijds van opvatting was dat de uitwerking van de bebouwingsconcentraties in overeenstemming was met de provinciale visie op dat punt.

4.2. Bestemmingsplan “Buitengebied Alphen-Chaam 2010”

Het bestemmingsplan “Buitengebied Alphen-Chaam” is vastgesteld op 11 februari 2010. Dit plan is tot stand gekomen onder de werking van uw beleidsnota “Buitengebied in Ontwikkeling”.

4.2.1. Inhoud van het planologische regime

In voornoemd bestemmingsplan had het perceel een bedrijfsbestemming met -woning en kreeg het perceel voor het eerst de gebiedsaanduiding ‘bebouwingsconcentratie 2’. Hierna is een uitsnede opgenomen van de verbeelding bij het bestemmingsplan, met daarop de bebouwingsconcentratie in het rood geduid.



Figuur 5 Uitsnede verbeelding bestemmingsplan "Buitengebied Alphen-Chaam" perceel Geersbroekseweg 29a, Ulvenhout

Uit de toelichting op het bestemmingsplan blijkt dat de gemeente, bij het in beeld brengen van de bebouwingsconcentraties, o.a. gekeken heeft naar de relatie tussen de historische situatie en de huidige bebouwing, de ruimtelijke kwaliteiten van de concentratie en de omgeving, de mogelijkheid tot sloop of functieverandering van gebouwen en eventuele inbreiding en uitbreiding om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. In de toelichting is het volgende opgenomen over de wijze van begrenzing van de bebouwingsconcentraties (p. 45).

"De bebouwingsconcentraties in de gemeente Alphen-Chaam zijn duidelijk als ruimtelijke eenheden herkenbaar. De begrenzing komt voort uit de aanwezige bebouwing en landschappelijke elementen die bepalend zijn voor de uitstraling van de plek. De ruimtelijke eenheid wordt daarnaast in de meeste gevallen bepaald door een historische structuur. Een goed voorbeeld hiervan is een kransakker, een driehoekige ruimte op de kruising van drie wegen. Alles wat een bebouwingsconcentratie zijn identiteit geeft, dus ook kenmerkende open ruimtes, is binnen de grenzen van het cluster opgenomen. Een bebouwingsconcentratie is een functioneel sterk gemengd gebied in het buitengebied.

(...)

De begrenzing van deze concentraties is van essentieel belang voor de ontwikkelingsmogelijkheden in het buitengebied en is onderbouwd in een separate gemeentelijke beleidsnotitie.

(...)

In bebouwingsconcentraties (kernrandzone, bebouwingslint, of -cluster) is hergebruik van voormalige agrarische bedrijfslocaties voor niet-agrarische functies alsmede voor (beperkte) toevoeging van nieuw bouwvolume mogelijk. Randvoorwaarde is dat de verruimde mogelijkheden een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in brede zin moeten bewerkstelligen."

Er is op dit punt tegen dit bestemmingsplan geen reactie ingediend door uw provincie.

4.2.2. Het planologische regime in relatie tot de beleidsnota “Buitengebied in Ontwikkeling”

Ten tijde van de vaststelling van dit bestemmingsplan vigeerde eveneens de provinciale beleidsnota “Buitengebied in Ontwikkeling”. De gemeente Alphen-Chaam heeft ervoor gekozen om de beleidslijnen in haar Structuurvisie “Buitengebied in Ontwikkeling” eveneens te bestendigen in haar bestemmingsplan. Daarmee dient zij de rechtszekerheid van de burger.

Met de vertaling van de provinciale verzoeken en belangen in haar bestemmingsplan, creëert zij een rechtstreekse grondslag waaraan concrete initiatieven kunnen worden getoetst. Dit maakt een en ander juridisch afdwingbaar. De verankering van o.a. de begrenzing van de bebouwingsconcentraties en de wijze van invulling van de ruimtelijke kwaliteitsverbetering in het bestemmingsplan, geeft de eerder vastgestelde (en hiervóór besproken) structuurvisie nog verdere verdieping en uitwerking op een gedetailleerder niveau.

4.2.3. Standpunt provincie op bestemmingsplan Buitengebied Alphen-Chaam 2010

De provincie heeft tegen dit plan zienswijzen ingediend en op onderdelen ook een reactieve aanwijzing gegeven. Op het punt van de omvang en de begrenzing van de bebouwingsconcentraties is geen provinciale reactie gegeven, zodat het ervoor wordt gehouden dat een en ander nog altijd in lijn met de provinciale beleidsnota “Buitengebied in Ontwikkeling” en de daarin gegeven definities werd geacht.

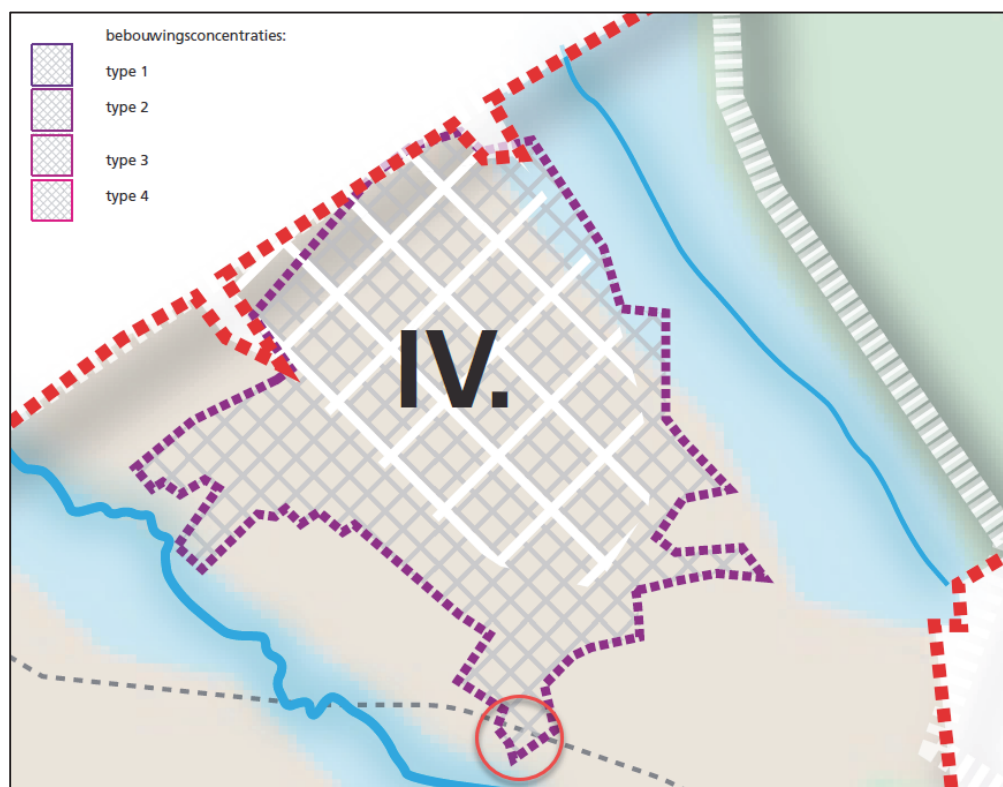
Temeer nu dit bestemmingsplan op het onderdeel bebouwingsconcentraties een voortzetting van het eerdere beleid van de gemeente was, kan worden geconcludeerd dat dit de 2^e maal is dat de provincie instemt met de wijze waarop en de omvang waarin de bebouwingsconcentraties zijn vastgesteld.

4.3. Structuurvisie Alphen-Chaam 2014

Op 27 februari 2014 is een nieuwe structuurvisie vastgesteld voor Alphen-Chaam. Daarbij is een visiekaart opgenomen, waarop de begrenzing van de bebouwingsconcentraties anno 2014 is weergegeven.

4.3.1. Inhoud Structuurvisie Alphen-Chaam

Het perceel Geersbroekseweg 29a ligt ook in deze visie nog altijd in een bebouwingsconcentratie. Dat is te zien op de hierna opgenomen figuur.



Figuur 6 Uitsnede visiekaart Structuurvisie Alphen-Chaam 2014 perceel Geersbroekseweg 29a

Voor wat betreft de visie op de bebouwingsconcentratie wordt verwezen naar hetgeen daarover in hoofdstuk 3 van de structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' uit 2009 is uiteengezet. Dat is feitelijk hetgeen daarover onder het kopje 'Structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling'' is opgenomen, inclusief de daarin opgenomen visiebeelden. Verder valt de bebouwingsconcentratie in type 2, zoals blijkt uit de hiervoor opgenomen figuur. Dat houdt in dat de concentratie minder goed is ontsloten, waarbij de ontsluiting naar hoofdwegen loopt langs andere bebouwingsconcentraties.

Op deze structuurvisie is wel gereageerd door de provincie, in de volgende zin.

"Het toevoegen van woningen in bebouwingsconcentraties in het buitengebied is alleen toegestaan met gebruikmaking van art. 11.4 Verordening ruimte (Vr) of 11.2 Vr. (...)

In de structuurvisie is opgenomen dat woningbouw in het buitengebied slechts mogelijk is door gebruik te maken van de regeling Ruimte voor Ruimte of de landgoederenregeling."

Er is in het geheel niet gereageerd op de begrenzing van de bebouwingsconcentraties als zodanig. Benadrukt is wel dat in een bebouwingsconcentratie Ruimte voor Ruimte woningen kunnen worden toegelaten op grond van artikel 11.4 en 11.2 van de destijds nog geldende "Verordening Ruimte Noord-Brabant 2012". Nu er wedetrom niets is gezegd over de begrenzing van de bebouwingsconcentraties, is de gemaakte opmerking naar mijn opvatting enkel uit te leggen als een onderschrijving van de mogelijkheden.

4.3.2. Structuurvisie Alphen-Chaam in relatie tot de Vr 2012

Ten tijde van de vaststelling van de structuurvisie vigeerde de Vr 2012. In de Vr 2012 golden nagenoeg dezelfde relevante definities als het geval was in de beleidsnota “Buitengebied in Ontwikkeling”. De definities zijn op ondergeschikte punten aangepast in de Vr 2012 ten opzichte van die in de beleidsnota “Buitengebied in Ontwikkeling”. Veelal gaat het daarbij om een verduidelijking en is geen inhoudelijke beleidswijziging beoogd. In dit geval is naast de (ongewijzigde) definitie van ‘bebouwingsconcentratie’ de definitie voor ‘bebouwingscluster’ van belang. Daarvan is voor de onderhavige bebouwingsconcentratie naar mijn opvatting sprake. In de BiO was dit gedefinieerd als: *Een vlakvormige verzameling van gebouwen in het buitengebied.*

De Vr 2012 definieert een bebouwingscluster als: *Een vlakvormige verzameling van gebouwen buiten bestaand stedelijk gebied.*

Voor zover de definitie in de Vr 2012 een verruiming beoogt ten opzichte van die in de BiO, is die in onderhavige kwestie niet relevant; er is sprake van een ligging van het perceel in het buitengebied en eveneens buiten bestaand stedelijk gebied.

De gemeente Alphen-Chaam heeft daarom terecht dezelfde begrenzing voor bebouwingsconcentratie ‘Geersbroek’ gehanteerd als in de voorloper van de gemeentelijke structuurvisie uit 2014.

4.3.3. Standpunt provincie op bestemmingsplan Buitengebied Alphen-Chaam 2010

Op deze structuurvisie is door uw provincie wel een inspraakreactie ingediend, die samengevat luidt:

“Het toevoegen van woningen in bebouwingsconcentraties in het buitengebied is alleen toegestaan met gebruikmaking van art. 11.4 Verordening ruimte (Vr) of 11.2 Vr.

(...)

In de structuurvisie is opgenomen dat woningbouw in het buitengebied slechts mogelijk is door gebruik te maken van de regeling Ruimte voor Ruimte of de landgoederenregeling.”

De inspraakreactie houdt niet meer in dan een verwijzing naar de van toepassing zijnde regeling voor het toevoegen van woningen in bebouwingsconcentraties en wijst erop dat dit enkel mogelijk is met toepassing van de Ruimte voor Ruimte regeling. Er worden geen opmerkingen gemaakt over de fysieke begrenzing van de bebouwingsconcentratie, zodat die geacht kan worden nog altijd in lijn te zijn met de gegeven definities.

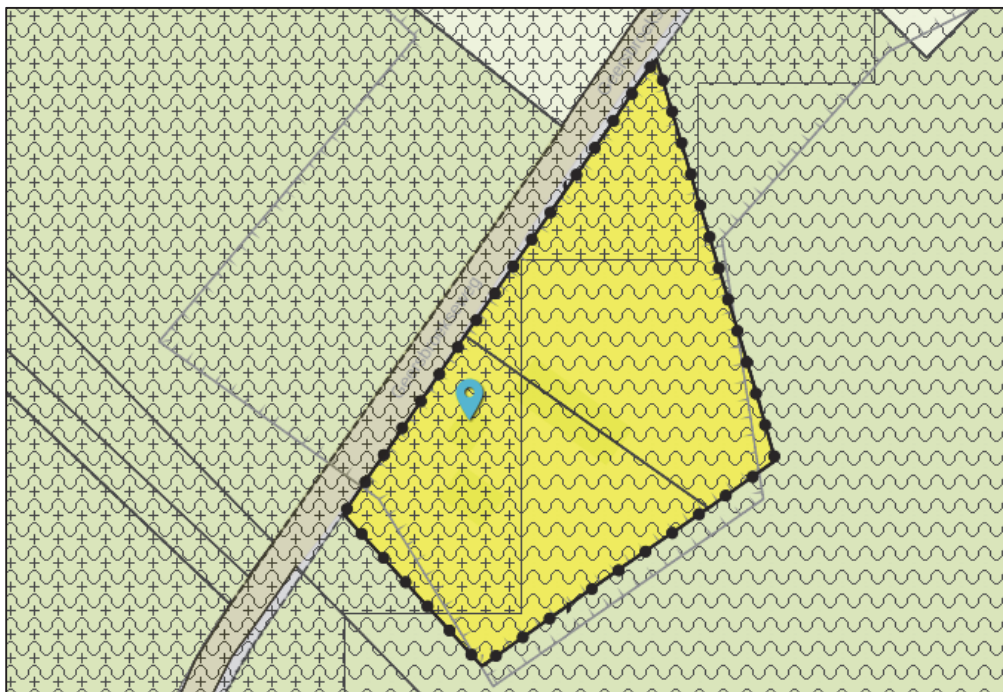
Dat komt mij ook niet vreemd voor; de bebouwingsconcentratie ‘Geersbroek’ is sinds de eerste vaststelling daarvan in 2009, uitgedijd van 45 bouwblokken naar 68 bouwblokken, die veelal zijn gelegen op korte afstand van elkaar. Gelet op het feit dat in de Vr 2012 slechts op ondergeschikte wijzigingen in de definities hebben plaatsgevonden, die bovendien voor het onderhavige perceel geen verschil inhouden, breng ik nogmaals in herinnering hetgeen in de provinciale BiO is opgemerkt over de bebouwingsdichtheid van bebouwingsconcentraties. In paragraaf 3.1 is dat nader toegelicht, waarnaar ik korthedshalve verwijs.

4.4. Bestemmingsplan “Geersbroekseweg 29a”

Op 25 september 2018 is het bestemmingsplan Geersbroekseweg 29a in voorontwerp ter inzage gelegd. Dit plan is tot stand gekomen onder de thans nog geldende Verordening ruimte Noord-Brabant.

4.4.1. Inhoud bestemmingsplan “Geersbroekseweg 29a”

Dit plan maakt bouw mogelijk van een Ruimte voor Ruimte woning en wijzigt een voormalige bedrijfswoning naar een reguliere woning. Het bestemmingsvlak wordt dienovereenkomstig gewijzigd van “Bedrijf” naar “Wonen”. Verder wordt het gebouw waarin voorheen een caravanstalling was gevestigd, gesloopt. Een en ander wordt goed landschappelijk ingepast, hetgeen wordt zeker gesteld middels een voorwaardelijke verplichting. Met dit bestemmingsplan wordt de ligging van het perceel in de bebouwingsconcentratie benut. Hierna is een uitsnede van de verbeelding bij het plan opgenomen.



Figuur 7 Uitsnede verbeelding voorontwerp bestemmingsplan "Geersbroekseweg 29a" perceel Geersbroekseweg 29a, Ulvenhout

Het perceel heeft in zijn geheel de bestemming “Wonen” gekregen, alsmede een bouwvlak gelijk aan de oppervlakte van het bestemmingsvlak. Verder kent het perceel de dubbelbestemmingen “Waarde – Archeologie 2” en “Waterstaat - Natte natuurparel bufferzone” en de gebiedsaanduiding “Bebouwingsconcentratie”. Voor het overige wordt de inhoud van het bestemmingsplan bij u bekend verondersteld.

Op dit bestemmingsplan wordt van u een inspraakreactie ontvangen, waarin o.a. staat dat u van opvatting bent dat er geen sprake is van de ligging van het perceel in een

bebouwingsconcentratie en dat dientengevolge geen gebruik van de Ruimte voor Ruimte regeling kan worden gemaakt. Dat standpunt wordt niet nader toegelicht.

4.4.2. Bestemmingsplan “Geersbroekseweg 29a” in relatie tot de Vr

Uw reactie heeft ons ten eerste verbaasd. Het bestemmingsplan haakt ten slotte in op de mogelijkheden die de Vr biedt voor percelen in bebouwingsconcentraties. Bovendien maakt het bestemmingsplan gebruik van de aanduiding “Bebouwingsconcentratie”, zoals het perceel die kent (ook al lange tijd daarvoor kende) in het bestemmingsplan “Buitengebied Alphen-Chaam”. Vastgesteld kan worden dat de definities voor ‘bebouwingsconcentratie’ en ‘bebouwingscluster’ exact hetzelfde luiden als in de Vr 2012 het geval was.

Waar er voor uw provincie kennelijk geen aanleiding bestond om onder die definities te reageren op de fysieke begrenzing van de bebouwingsconcentratie in twee opeenvolgende structuurvisies en een bestemmingsplan, hebt u thans plotseling een andere opvatting daarover. Dit terwijl er geen enkele wijziging is in de door u uitgezette beleidslijn. U hebt reeds eerder, zoals hiervoor uiteengezet, diverse malen de gelegenheid gehad om te reageren op de fysieke begrenzing van de bebouwingsconcentratie, doch daarvoor hebt u eerder geen aanleiding gezien. Een en ander heeft tot gevolg dat de fysieke begrenzing van de bebouwingsconcentratie naar mijn opvatting ook voor u vaststaat. U kunt uw reactie ten slotte niet staven met een motivering van een wijziging in het provinciale beleid en u hebt reeds eerder, onder dezelfde definities, de mogelijkheid gehad daarop te reageren. Dat heeft tot gevolg dat er thans geen ruimte is om de definities anders toe te passen dan u in het verleden hebt gedaan voor de onderhavige bebouwingsconcentratie. Dat zou slechts anders zijn in het geval er geen sprake was van een fysieke begrenzing.

De reactie die u nu geeft, doet naar mijn opvatting bovendien af aan de rechtszekerheid van de initiatiefnemer, die rechten mag ontlenen aan het onderliggende planologische regime, zoals dat in het bestemmingsplan “Buitengebied Alphen-Chaam” was opgenomen. Een en ander is naar mijn opvatting ook jegens u onherroepelijk geworden en staat daarom in rechte vast.

5. Lijn in de jurisprudentie

In de jurisprudentie is de discussie over de feitelijke begrenzing en de ligging van percelen in of buiten een bebouwingsconcentratie ook regelmatig aan de orde geweest. Deze blijkt veelal casuïstisch van aard te zijn. Er wordt hierna een beeld geschetst van relevante jurisprudentie.

5.1. Uitspraak bestemmingsplan “Heusden Buitengebied, 3^e herziening” gemeente Heusden¹

In deze uitspraak was een bestemmingsplan vastgesteld dat, voor zover in dit kader relevant, de bouw mogelijk maakte van 2 Ruimte voor Ruimte woningen. De raad betoogde dat deze percelen waren gelegen in een bebouwingsconcentratie en dan meer specifiek in een kernrandzone, dan wel lintbebouwing. In deze zaak was niet voorzien in een harde begrenzing van de bebouwingsconcentratie. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat hij de Lambertusstraat en de Oude Schoolstraat en de daaraan gelegen bebouwing vanaf het bestaand stedelijk gebied over een lengte van ongeveer 500 meter als kernrandzone beschouwt.

In deze zaak was aan de orde of die feitelijke situatie voldeed aan het vereiste in de definitie van zowel ‘kernrandzone’ als ‘bebouwingslint’ in de Vr 2014, inhoudende dat sprake moet zijn van ‘relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar’. Daarop gaat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met name in, in rechtsoverweging 5.4. Eerst schetst zij de in het gebied aanwezige bebouwing:

“Vast staat dat aan de Lambertusstraat vanaf het bestaand stedelijk gebied over een lengte van ongeveer 500 meter zich één woning bevindt en drie bedrijven zijn gevestigd, waarvan één niet-agrarisch bedrijf. De overige tussenliggende gronden zijn onbebouwd en hebben een agrarische bestemming. Voorts staat vast dat aan de oostzijde van de Oude Schoolstraat op ongeveer 75 meter vanaf het bestaand stedelijk gebied acht woningen liggen. De overige gronden aan deze zijde van de Oude Schoolstraat zijn onbebouwd en hebben voorts een agrarische bestemming. De gronden aan de westzijde van de Oude Schoolstraat buiten het bestaand stedelijk gebied, de zijde waar de RvR-woning is voorzien, hebben een agrarische bestemming. Op ongeveer 320 meter afstand vanaf het bestaand stedelijk gebied bevindt zich aan deze zijde van de Oude Schoolstraat een gebouw dat wordt gebruikt voor opslag. De overige tussenliggende gronden zijn onbebouwd.”

De Afdeling was van opvatting dat geen sprake was van een bebouwingsconcentratie, omdat geen sprake was van ‘relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar’, zoals vereist was in de definities in de Vr 2014 voor ‘kernrandzone’ en ‘bebouwingslint’.

Deze situatie verschilt naar mijn opvatting echter wezenlijk van de onderhavige. Allereerst ging het hier om de definities van bebouwingslint en kernrandzone, die in het voorliggende geval echter niet aan de orde zijn. Bovendien was het verschil met name gelegen in het feit dat er in deze zaak geen onderliggend document aanwezig was, waarin een harde begrenzing was opgenomen. Dat betekent dat er dus niet eerder een mogelijkheid was voor

¹ ABRvS Heusden 17-1-2018, nr: 201608614/1/R2

uw provincie om te reageren op de begrenzing in specifieke gevallen. In dat geval komt meer betekenis toe aan de definities in de Vr 2014, omdat de situatie dan ten slotte moet worden beoordeeld aan de hand van deze definities.

In de onderhavige kwestie hebt u echter meermaals de mogelijkheid gehad om de exacte begrenzing te toetsen aan de definities in de Vr en om daarop te reageren. U hebt daar eerder echter niet op gereageerd, zodat het er naar mijn opvatting voor mocht worden gehouden dat de begrenzing uw goedkeuring kon wegdragen.

5.2. Uitspraak bestemmingsplan “Klaverhoekseweg 9a en omgeving” gemeente Best²

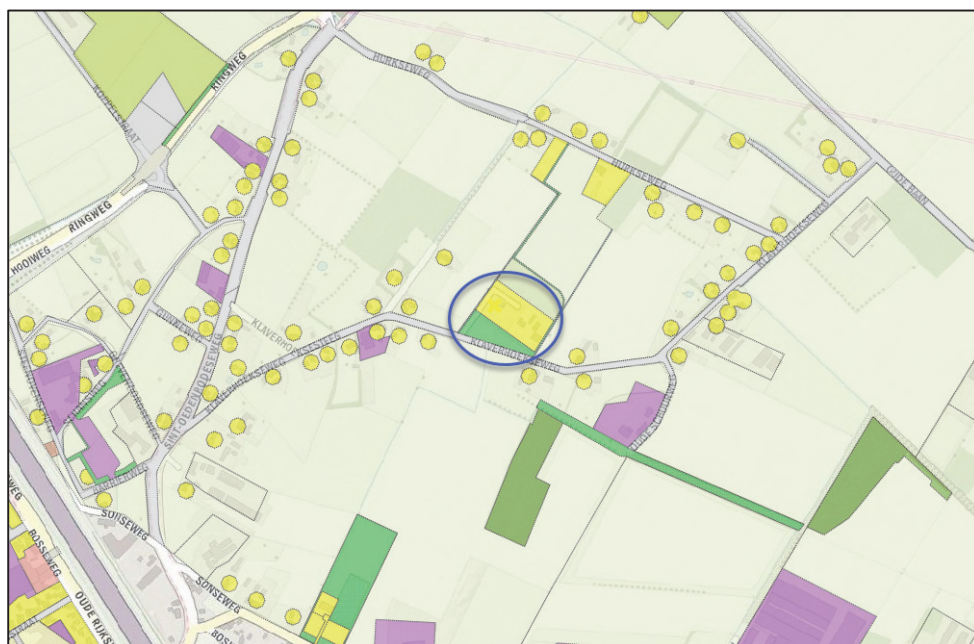
In deze zaak was aan de orde de bouw van 6 Ruimte voor Ruimte woningen op een perceel onder gelijktijdig beëindiging van de aldaar gevestigde pluimveehouderij. Ten tijde van belang gold de Vr 2014.

De navolgende rechtsoverweging (4.3) is daarbij van belang:

“Het plangebied ligt aan de noordoostzijde buiten Best en wordt gescheiden van Best door de A2. Blijkens de verbeelding staat aan de wegen de Hurkseweg en de Klaverhoekseweg een verzameling van bestaande bebouwing. De beoogde woningen maken deel uit van deze verzameling. Gelet op de dichtheid van de bestaande bebouwing en de ligging daarvan buiten het bestaand stedelijk gebied, is het gebied, waarbij de voorziene woningen nog niet zijn betrokken, terecht als bebouwingscluster aangemerkt door de raad. Dit volgt ook uit het rapport “Bestemmingsplan Klaverhoekseweg 9a e.o.; gemeente Best; deskundigenrapport t.a.v. het beroep van [appellant A]/[appellant B]” van 22 juli 2015, opgesteld door onderzoeksbureau BRO. Dit betekent dat de raad er, gelet op artikel 1.9 en 1.10 van de Verordening 2014, terecht vanuit is gegaan dat het plangebied binnen een bebouwingsconcentratie als bedoeld in de Verordening 2014 ligt.”

Voor een goed begrip van deze situatie heb ik hieronder een figuur opgenomen waarbij de projectlocatie waar het hier om gaat met een blauwe cirkel is aangeduid. De gele stippen op die kaart duiden woonbestemmingen.

² ABRvS Best, 26 april 2016, nr: 201502999/1/R2



Figuur 8 ligging van projectlocatie binnen omgeving aangeduid als bebouwingscluster

In deze zaak was de bebouwingsconcentratie ook van tevoren ruim begrensd in de structuurvisie Best 2030. Het lag blijkens de daarbij behorende beleidskaart in gebied dat was geduid als 'Ontwikkeling Best Noord' als groenstedelijk wonen. Op de onderstaande figuur plaatje is dat aangegeven.



Die structuurvisie is een uitwerking van het provinciale beleid en dient met name als kader voor ruimtelijke initiatieven op voormalige agrarische bedrijfslocaties en individuele Ruimte voor Ruimtelocaties.

In de onderhavige kwestie is een situatie lijkend op de hiervoor geschetste situatie aan de orde. De bebouwingsconcentratie is reeds in eerdere beleidsdocumenten begrensd en thans wordt slechts gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de ligging van een perceel in een bebouwingsconcentratie bieden in bijvoorbeeld artikel 7.8 Vr.

In rechtsoverweging 6.2 oordeelt de Afdeling dat in dit geval de structuurvisie voldoende grondslag biedt om de ontwikkeling te dragen.

De conclusie hieruit is dat de jurisprudentie voldoende aanknopingspunten bevat om de voorliggende locatie aan te duiden als bebouwingcluster en derhalve als bebouwingsconcentratie.

6. Eindconclusie

Het bestemmingsplan “Geersbroekseweg 29a”, waarop de gemeente Alphen-Chaam van u een reactie heeft ontvangen, haakt in op de mogelijkheden die de Vr biedt voor percelen in bebouwingsconcentraties. Het bestemmingsplan maakt gebruik van de aanduiding “Bebouwingsconcentratie”, zoals het perceel die kende in het bestemmingsplan “Buitengebied Alphen-Chaam” uit 2010, waarop u de mogelijkheid hebt gehad te reageren. U hebt daar destijds, en bovendien ook twee keer eerder, geen aanleiding voor gezien.

Vastgesteld kan voorts worden dat de definities voor ‘bebouwingsconcentratie’ en ‘bebouwingscluster’ thans nog exact hetzelfde luiden als in de Vr 2012 het geval was. Voor wat betreft die in de BiO kan worden gezegd dat deze op ondergeschikte punten anders luiden, doch dat voor zover daarmee een verruiming is beoogd, deze geen consequenties had voor het onderhavige perceel.

Waar er voor uw provincie kennelijk geen aanleiding bestond om onder die definities te reageren op de fysieke begrenzing van de bebouwingsconcentratie in de Structuurvisie ‘Buitengebied in Ontwikkeling’, het bestemmingsplan Buitengebied Alphen-Chaam van 2010 en de ‘Structuurvisie Alphen-Chaam 2014’, hebt u thans plotseling een andere opvatting daarover. Dit terwijl er geen enkele wijziging is in de door u uitgezette beleidslijn. U hebt reeds eerder, zoals hiervoor uiteengezet, diverse malen de gelegenheid gehad om te reageren op de fysieke begrenzing van de bebouwingsconcentraties, doch daarvoor hebt u eerder, naar onze opvatting overigens terecht, geen aanleiding gezien.

Een en ander heeft tot gevolg dat de fysieke begrenzing van de bebouwingsconcentratie, bij gelijkblijvend beleid, naar mijn opvatting ook voor u vaststaat. U kunt uw reactie ten slotte niet staven met een motivering van een wijziging in het provinciale beleid en u hebt reeds eerder, onder dezelfde definities, de mogelijkheid gehad daarop te reageren. Dat heeft tot gevolg dat er thans geen ruimte is om de definities anders toe te passen dan u in het verleden hebt gedaan voor de onderhavige bebouwingsconcentratie.

Ook uit de relevante jurisprudentie, en met name de hiervóór aangehaalde uitspraak in de gemeente Best, blijkt dat de dichtheid van de bestaande bebouwing en de ligging daarvan buiten het bestaand stedelijk gebied van belang zijn voor de aanduiding als bebouwingscluster.

De reactie die u nu geeft, doet naar mijn opvatting bovendien af aan de rechtszekerheid van de initiatiefnemer, die rechten mag ontleen aan het onderliggende planologische regime, zoals dat in het bestemmingsplan “Buitengebied Alphen-Chaam” was opgenomen. Een en

ander is naar mijn opvatting ook jegens u onherroepelijk geworden en staat daarom in rechte vast. De gemeenteraad van Alphen-Chaam heeft driemaal de identieke begrenzing geduid van de bebouwingsconcentratie 'Geersbroek', waarop u om een reactie is gevraagd. Die is de eerste keer kennelijk niet noodzakelijk geoordeeld en de overige keren is de begrenzing in de Structuurvisie Alphen-Chaam positief ontvangen. De gemeente en cliënt mochten er daarom vanuit gaan dat zij de mogelijkheden die de ligging van het perceel in de bebouwingsconcentratie met zich mee brengt, konden benutten. Een andere opvatting zou bovendien in strijd komen met de rechtszekerheid.

Dat klemmt temeer nu er geen wijziging is doorgevoerd door uw provincie in de definities in de relevante verordeningen.

Wij verzoeken u dan ook om de gegeven reactie in te trekken, dan wel zodanig aan te passen, dat het initiatief doorgang kan vinden.