

Raad van de gemeente Montferland
Postbus 47
6940 BA DIDAM

Datum 7 september 2016 Ons nummer 201508382/1/R2

Inlichtingen
Mw. M.W. Abbas
070-4264901

Procedure
Beroep

Gemeente Montferland	
reg. Nr.	Afdeling
Ingekomen: - 8 SEP. 2016	
GEZIEN	afdoen voor:
Burgem.	archief
weth.	class. Nr.
merk.	ovb.

Uw kenmerk

Onderwerp
Montferland
bp. Buitengebied herziening Friesickweg 2
(Didam)

15-17022

v Grijp

Geachte heer/mevrouw,

In de bovenvermelde procedure is een uitspraak gedaan. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

De behandeling van de zaak is daarmee nog niet beëindigd. In de uitspraak kunt u lezen welke opdracht de Afdeling heeft verstrekt.

De verdere behandeling zal worden voortgezet onder het zaaknummer: 201508382/3.

Voor zover de opdracht met zich brengt dat er een nieuw IMRO-bestand geupload moet worden, kunt u gebruik maken van de gebruikersnaam en het wachtwoord dat u eerder hebt ontvangen.

Aangezien deze brief geautomatiseerd is aangemaakt, is deze niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet
bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

W.J. Wiendels, wonend te Didam, gemeente Montferland,
appellant,

en

de raad van de gemeente Montferland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 24 september 2015, kenmerk 15INT01908, heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, herziening Friesickweg 2" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Wiendels beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

G.J.A. Verbücheln en W.T. Verbücheln-Bruns (hierna tezamen en in enkelvoud: Verbücheln) hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 juni 2016, waar Wiendels, vertegenwoordigd door mr. A.P. Loo, advocaat te Nijmegen, en de raad, vertegenwoordigd door L. Bosch en P.Th.M. Overbeek, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Tevens is Verbücheln gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.
2. 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.
3. Het plan voorziet voor het perceel Friesickweg 2 in een woonbestemming. Op dat perceel worden een vrijstaande woning en een woongebouw met twee wooneenheden mogelijk gemaakt. De vrijstaande woning is een reeds bestaande woning. Het woongebouw met twee wooneenheden komt in de plaats van agrarische bedrijfsbebouwing, die ten behoeve van die ontwikkeling moet worden gesloopt.
4. Wiendels woont in de directe omgeving van het plangebied en kan zich niet verenigen met de in het plan voor het perceel Friesickweg 2 opgenomen regeling.

Ontvankelijkheid

5. In de door hem ingediende schriftelijke uiteenzetting neemt Verbücheln, de initiatiefnemer van de in het plan voorziene ontwikkeling, het

standpunt in dat het beroep van Wiendels niet-ontvankelijk is omdat Wiendels niet als belanghebbende kan worden aangemerkt bij die ontwikkeling. Hiertoe wijst Verbücheln erop dat Wiendels op enige afstand van het voorziene woongebouw woont en daarop geen zicht heeft door de aanwezigheid van grote hagen. Ook anderszins kan Wiendels geen gevolgen ondervinden van de voorziene ontwikkeling, aldus Verbücheln.

5.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

5.2. Het woonhuis van Wiendels staat op een afstand van ongeveer 70 tot 75 meter van het voorziene woongebouw waarmee hij zich niet kan verenigen. Zijn gronden zijn door een weg gescheiden van het perceel waarop het woongebouw is voorzien. Weliswaar heeft Wiendels vanuit zijn huis mogelijk slechts beperkt zicht op het voorziene woongebouw door de aanwezigheid van hagen, maar gelet op de beperkte afstand tot het voorziene woongebouw acht de Afdeling het niet onaannemelijk dat Wiendels effecten zal ondervinden van de ruimtelijke uitstraling van het voorziene woongebouw. Gelet hierop kan Wiendels naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als belanghebbende en is er geen reden zijn beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

Het beroep inhoudelijk

Omgevingsverordening Gelderland

6. Wiendels betoogt dat de in het plan voorziene ontwikkeling in strijd is met artikel 2.2.1.1 van de Omgevingsverordening Gelderland (hierna: de Omgevingsverordening). Daartoe voert Wiendels aan dat de Omgevingsverordening nieuwe woonlocaties slechts toestaat wanneer dit past in het Kwalitatief Woonprogramma of de kwantitatieve opgave wonen voor de betreffende regio. Daarvan is in het voorliggende geval volgens Wiendels geen sprake. Hij wijst er in dit verband op dat Montferland een krimpregio is, waar een groot aantal woningbouwprojecten voorlopig of definitief geen doorgang kan vinden. Ook voert hij aan dat in de plantoelichting wordt opgemerkt dat de woningen zijn bedoeld voor starters en senioren omdat de te realiseren woningen zullen behoren tot een goedkopere categorie, maar dat dit gelet op de potentiële omvang van de met het plan mogelijk gemaakte woningen onwaarschijnlijk is: woningen van een dergelijk formaat vallen volgens Wiendels over het algemeen in een hogere prijscategorie.

6.1. Ingevolge artikel 2.2.1.1 van de Omgevingsverordening worden nieuwe woonlocaties en de daar te bouwen woningen slechts toegestaan wanneer dit past in het vigerende door gedeputeerde staten vastgestelde Kwalitatief Woonprogramma successievelijk de door gedeputeerde staten vastgestelde kwantitatieve opgave wonen voor de betreffende regio.

6.2. Ter uitvoering van het woonprogramma van de provincie Gelderland heeft het gemeentebestuur van Montferland afspraken gemaakt

met de besturen van andere gemeenten in de regio, heeft de raad toegelicht. De raad heeft uiteengezet dat op basis van die regionale afspraken woningbouwlijsten zijn opgesteld waarin alle woningbouwprojecten in de gemeente Montferland zijn opgenomen. Projecten die doorgang mogen vinden zijn daarin op groen gezet, zoals dat in de woningbouwlijsten wordt genoemd. De in het plangebied voorziene woningbouw is één van die projecten, terwijl andere projecten geen doorgang meer kunnen vinden. Met betrekking tot de aard en omvang van de geplande woningen hebben de raad en de initiatiefnemer erop gewezen dat de oppervlakte van een wooneenheid maximaal 50 m² mag bedragen. Daarom zullen die wooneenheden volgens hen tot een goedkopere categorie behoren, een categorie woningen waarvoor binnen het regionaal afgestemde woningbouwprogramma van Montferland ruimte bestaat. In hetgeen Wiendels heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding het voorgaande onaannemelijk te achten. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt kunnen stellen dat het plan in overeenstemming is met de Omgevingsverordening, nu de daarin voorziene ontwikkeling past binnen de woonprogrammering van de provincie.

Het betoog faalt.

Gemeentelijk beleid

7. Wiendels betoogt dat de raad bij vaststelling van het bestemmingsplan ten onrechte niet is uitgegaan van het gemeentelijk beleid zoals dat gold ten tijde van het bestreden besluit, maar van het beleid zoals dat gold ten tijde van de aanvraag van de initiatiefnemer. In dit verband wijst hij erop dat het gemeentelijk beleid in de tussentijd aanmerkelijk is aangescherpt, in die zin dat aan strengere criteria moet worden voldaan voordat in het buitengebied nieuwe woonbebouwing kan worden toegestaan. In het bijzonder acht Wiendels hiervoor de gemeentelijke beleidsnotitie "Herijking 'Ruimte voor vernieuwing in het buitengebied'" (hierna: de Herijking) van belang. In de Herijking staat dat de ondergrens voor de oppervlakte aan bedrijfsbebouwing die moet worden gesloopt om nieuwe woningen te kunnen bouwen is verhoogd van 400 m² naar 600 m². In het plangebied is niet alleen te weinig bedrijfsbebouwing aanwezig om aan de laatstgenoemde ondergrens te kunnen voldoen, aldus Wiendels, maar ook onvoldoende om aan de oude ondergrens van 400 m² te kunnen voldoen.

7.1. De raad stelt dat het verzoek van de initiatiefnemer ertoe heeft geleid dat het college van burgemeester en wethouders op 10 januari 2012 een principebesluit tot medewerking heeft genomen. Volgens de raad is dat verzoek beoordeeld aan de hand van het toen geldende functieveranderingsbeleid en doet het feit dat naderhand een nieuw functieveranderingsbeleid tot stand is gekomen, niet af aan de waarde die door initiatiefnemer mag worden gehecht aan het principebesluit van het college.

7.2. In de Herijking is vermeld dat gelet op de geconstateerde beperkingen aan de voorheen geldende ondergrens van 400 m² om voor

functieverandering in aanmerking te komen, maar vooral ook gelet op de noodzaak het functieveranderingsbeleid met betrekking tot wonen enigszins te versoberen, de ondergrens voor functieverandering naar wonen met de Herijking wordt opgehoogd naar 600 m². Dit betekent dat op een perceel ten minste 600 m² aan gebouwen (niet zijnde bestaande woningen) aanwezig moet zijn om voor functieverandering naar wonen in aanmerking te komen.

7.3. De raad heeft het standpunt ingenomen dat in het voorliggende geval sprake is van omstandigheden die maken dat voor Verbücheln het oude functieveranderingsbeleid kon worden toegepast. Hiervoor acht de raad van doorslaggevend belang dat het verzoek van de initiatiefnemer van de voorziene ontwikkeling en het principebesluit van het college aan die ontwikkeling mee te werken dateren van vóór de vaststelling van het gewijzigde functieveranderingsbeleid door de raad. Verbücheln heeft uit verschillende uitlatingen van het gemeentebestuur mogen opmaken dat het gemeentebestuur medewerking zou verlenen aan de door Verbücheln gewenste ontwikkeling, zo heeft de raad toegelicht. Op basis van die uitlatingen heeft Verbücheln investeringen gedaan door gronden en bebouwing aan te kopen om aan de eisen uit het oude functieveranderingsbeleid te kunnen voldoen. Verder heeft de raad daarbij betrokken dat het thans voorliggende geval in de hele gemeente het enige is waarin een initiatief voor functieverandering is ingediend vóór de Herijking tot stand kwam, maar pas daarna door hem over dat initiatief wordt besloten. Daarom hoeft er volgens de raad niet voor te worden gevreesd dat in andere gevallen ook een lagere ondergrens voor de te slopen bebouwing moet worden gehanteerd.

Onder de hiervoor genoemde omstandigheden heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voor Verbücheln nog het oude functieveranderingsbeleid moest worden gehanteerd. De raad heeft dan ook in redelijkheid de bij het oude beleid behorende voorwaarden kunnen hanteren. Voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het plan moet worden vernietigd omdat de raad niet in overeenstemming handelt met de Herijking ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding.

Het betoog faalt.

Hoeveelheid aanwezige bebouwing

8. Wiendels voert aan dat ook als slechts 400 m² aan bestaande bebouwing moet worden ingezet om een nieuw woongebouw met twee wooneenheden te kunnen toestaan, niet aan die ondergrens kan worden voldaan. In dit verband wijst hij erop dat één van de desbetreffende bijgebouwen al is verwijderd en niet mag worden meegeteld, en dat de oppervlakte van de overige gebouwen is overschat. Voorts betoogt Wiendels dat twee andere bijgebouwen niet als gebouw kunnen worden gekwalificeerd en daarom niet kunnen worden ingezet om een woongebouw mogelijk te maken. In dit verband wijst hij erop dat een gebouw in de Woningwet en in de planregels wordt gedefinieerd als een "bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt" en dat laatstgenoemde bijgebouwen niet aan die

definitie voldoen. Het ene bijgebouw mist een dak en is dus niet overdekt en het andere is te laag om voor mensen toegankelijk te zijn en mist wanden, aldus Wiendels.

8.1. In het functieveranderingsbeleid wordt ervan uitgegaan dat een bepaalde oppervlakte aan gebouwen moet worden ingezet om een perceel voor functieverandering in aanmerking te laten komen. Het slopen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, is dus niet voldoende. Enerzijds heeft Wiendels betoogd dat één meegerekend gebouw al is gesloopt en dus niet kan worden ingezet in het kader van het functieveranderingsbeleid en dat de oppervlakte van de andere gebouwen is overschat. Anderzijds heeft Wiendels ter discussie gesteld of alle bouwwerken die de raad heeft meegerekend bij zijn besluit een functiewijziging toe te staan, als gebouwen kunnen worden beschouwd.

Ten aanzien van het eerste betoog van Wiendels heeft de raad uiteengezet dat het gebouw dat volgens Wiendels al is verwijderd, te zien is op recente luchtfoto's en dus wel degelijk aanwezig is. Voorts heeft de raad toegelicht dat waar Wiendels bij het berekenen van de aanwezige oppervlakte aan gebouwen is uitgegaan van een digitale weergave van de verbeelding, de raad rekening heeft gehouden met de feitelijk aanwezige oppervlakte aan gebouwen. Die bedraagt volgens de raad meer dan hetgeen in de verbeelding is te zien. Dat heeft Wiendels niet weersproken. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding om aan te nemen dat de raad een gebouw heeft meegerekend dat niet meer aanwezig is of de oppervlakte van de genoemde gebouwen heeft overschat.

Ten aanzien van het tweede betoog van Wiendels overweegt de Afdeling het volgende. Ter zitting is beeldmateriaal getoond van het perceel van Wiendels en is verder toegelicht waaruit de te slopen bebouwing in het plangebied bestaat. Over het bijgebouw dat volgens Wiendels een dak mist is uiteengezet dat van dat gebouw de dakplaten recent zijn verwijderd met het oog op de geplande sloop, maar dat de dakspanten nog aanwezig zijn. Met betrekking tot het bijgebouw dat volgens Wiendels te laag zou zijn om voor mensen toegankelijk te zijn hebben de raad en Verbucheln aan de hand van foto's toegelicht dat dit bijgebouw hoog genoeg is om voor mensen toegankelijk te zijn. Ook is toegelicht dat dit bijgebouw wel degelijk van wanden is voorzien. De raad heeft aan het voorgaande nog toegevoegd dat enkele jaren geleden van gemeentewege een inspectie van de opgegeven oppervlakte aan te slopen gebouwen heeft plaatsgevonden en dat bij die inspectie geen onregelmatigheden zijn geconstateerd.

Deze uitleg van de raad en de initiatiefnemer heeft Wiendels niet gemotiveerd weersproken. Gelet op het voorgaande heeft Wiendels naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de benodigde te slopen oppervlakte aan bijgebouwen niet in het plangebied aanwezig is en dat daarom niet aan het functieveranderingsbeleid kan worden voldaan.

De betogen falen.

Landschappelijke inpassing

9. Wiendels betoogt tot slot dat in het plan onvoldoende is verzekerd dat een landschappelijke inpassing van het voorziene woongebouw zal

plaatsvinden. In dit verband wijst hij erop dat het gemeentebestuur inpassing in de landschappelijke structuur en het aanbrengen van erfbeplanting van groot belang acht, zoals ook is uiteengezet in het "Beeldkwaliteitsplan Buitengebied" en is opgenomen in de plantoelichting en de reactie op de zienswijzen. Het in de planregels opgenomen voorschrift met betrekking tot het inrichten van gronden met de functieaanduiding "groen" acht Wiendels ontoereikend, omdat dat voorschrift volgens hem verwijst naar een te globale en daarmee rechtsonzekere bijlage. Ook kan volgens hem niet handhavend worden opgetreden als deze regel wordt overtreden, enerzijds omdat het bestaande gebruik van de groenlocaties onder de werking van het overgangsrecht valt en anderzijds omdat de in de planregels opgenomen verplichting niet is gekoppeld aan de bouw van het woongebouw met twee wooneenheden.

9.1. Aan een strook grond aan de noord- en noordwestzijde van het plangebied is naast de bestemming "Wonen - Woongebouw" de functieaanduiding "groen" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, onder a en b, van de planregels zijn de voor "Wonen - Woongebouw" aangewezen gronden bestemd voor wonen. Daarnaast zijn de voor die bestemming aangewezen gronden bestemd voor groenvoorzieningen en houtopstanden, een en ander zoals opgenomen in bijlage 2 van de planregels, ter plaatse van de aanduiding "groen".

Ingevolge lid 4.3, aanhef en onder d, wordt onder strijdig gebruik met deze bestemming [de bestemming "Wonen - Woongebouw"] in ieder geval begrepen het gebruik c.q. inrichten van gronden welke zijn voorzien van de functieaanduiding "groen" in afwijking van het gestelde in bijlage 2 bij deze regels.

Als bijlage 2 bij de planregels is het "Erfinrichtingsplan Friesickweg 2 Didam" opgenomen, bestaande uit een luchtfoto van het plangebied en de directe omgeving waarop nieuwe en bestaande bomen en beplanting zijn ingetekend.

9.2. Wiendels heeft betoogd dat de bij de planregels behorende bijlage 2 te globaal en daarmee rechtsonzeker is. In dit verband heeft hij erop gewezen dat in bijlage 2 niet is opgenomen hoe hoog en dicht de beplanting moet zijn om tot een goede landschappelijke inpassing van het voorziene woongebouw te komen. De raad heeft zich daarentegen op het standpunt gesteld dat met bijlage 2 voldoende duidelijk is welke groenvoorzieningen moeten worden gerealiseerd of in stand moeten worden gelaten.

Weliswaar is in bijlage 2 niet tot op detailniveau opgenomen welke bomen en struiken moeten worden gerealiseerd, maar op de in bijlage 2 opgenomen afbeelding staat aangegeven waar bomengroepen, struiken en hagen moeten worden aangebracht of in stand moeten worden gelaten. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich gelet hierop in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat bijlage 2 niet zodanig globaal van aard is dat dit de planregeling rechtsonzeker maakt. Voorts heeft Wiendels naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat met deze groenvoorzieningen niet kan worden voorzien in een afdoende landschappelijke inpassing.

Het betoog faalt.

9.3. Daarnaast heeft Wiendels betoogd dat in het plan onvoldoende is verzekerd dat het plangebied zal worden ingericht in overeenstemming met het in bijlage 2 opgenomen erfinrichtingsplan. De raad heeft dienaangaande gesteld dat inrichting van het plangebied in overeenstemming met bijlage 2 bij de planregels is verzekerd door een realisatieovereenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer. Volgens vaste jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2517) biedt een civielrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en de eigenaar van gronden waarop een voorziening moet worden gerealiseerd echter onvoldoende zekerheid dat de benodigde voorziening ook daadwerkelijk zal worden gerealiseerd. Als de raad realisering van de voorziening noodzakelijk acht in het kader van een goede ruimtelijke ordening en het gemeentebestuur het niet zelf in zijn macht heeft de noodzakelijke maatregelen te treffen, zoals in deze zaak het geval is, is het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels nodig. De Afdeling ziet zich naar aanleiding van het betoog van Wiendels voor de vraag gesteld of artikel 4, lid 4.3, aanhef en onder d, van de planregels in dat licht voldoet.

Met genoemd artikeldeel heeft de raad beoogd te verzekeren dat de landschappelijke inpassing wordt gerealiseerd. Artikel 4, lid 4.3, aanhef en onder d, van de planregels merkt het gebruiken of inrichten van gronden waaraan de functieaanduiding "groen" is toegekend in afwijking van het gestelde in bijlage 2 aan als gebruik dat strijdig is met de bestemming "Wonen - Woongebouw". Dit artikeldeel sluit echter niet uit dat gronden met de bestemming "Wonen - Woongebouw", maar zonder de aanduiding "groen", in gebruik worden genomen voor het oprichten van een woongebouw met twee wooneenheden en het bewonen daarvan zonder dat de groenvoorzieningen (eventueel binnen een bepaalde termijn) worden gerealiseerd in overeenstemming met het in bijlage 2 bij de planregels opgenomen erfinrichtingsplan. Gelet op het voorgaande heeft de raad met artikel 4, lid 4.3, aanhef en onder d, van de planregels niet geregeld hetgeen hij heeft beoogd te regelen. Het besluit is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en is in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Conclusie

10. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil dat de Afdeling de raad opdragen om binnen 20 weken na verzending van de uitspraak het hiervoor onder 9.3 geconstateerde gebrek te herstellen door het besluit te wijzigen en daarin een sluitende voorwaardelijke verplichting op te nemen. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van het nieuwe besluit niet opnieuw te worden toegepast. Het besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te worden gemaakt. Daarbij wijst de Afdeling erop dat de bij de uitspraak van de voorzieningenrechter van 1 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:347, getroffen voorlopige voorziening in stand blijft.

Proceskosten

11. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Montferland op om binnen 20 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen daarin onder 9.3 is overwogen het bestreden besluit te herstellen, de Afdeling en de andere partijen in het geding de uitkomst mede te delen en het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. F.D. van Heijningen en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. G. Klapwijk, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

w.g. Klapwijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 september 2016

726.

Verzonden: 7 september 2016