

Uitspraak 201309065/1/R4

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 9 juli 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Winsum
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Groningen

201309065/1/R4.

Datum uitspraak: 9 juli 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

het college van gedeputeerde staten van Groningen,
appellant,

en

de raad van de gemeente Winsum,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Feerwerd" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft het college beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Het college en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 maart 2014, waar het college, vertegenwoordigd door A.H. Wiechertjes, en de raad vertegenwoordigd door A. Spier en mr. M. Gerdes zijn verschenen.

Na de zitting heeft de raad een nader stuk ingediend. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Ontvankelijkheid

1. De raad betwist de ontvankelijkheid van het beroep van het college voor zover dat is gericht tegen de planregeling voor de schuur aan de [locatie 1] te Feerwerd. De raad voert aan dat het college geen zienswijze naar voren heeft gebracht over de schuur.
2. Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij tegen het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.
3. Het college heeft naar aanleiding van het ontwerpplan een zienswijze naar voren gebracht over het plandeel met de bestemming "Wonen - Voormalige boerderijen" voor zover die is toegekend aan het perceel [locatie 1] te Feerwerd. De door het college aangevoerde beroepsgrond over de schuur op het desbetreffende perceel heeft aldus betrekking op een plandeel waarover het reeds een zienswijze naar voren heeft gebracht. Gelet daarop bestaat geen aanleiding om het beroep van het college niet-ontvankelijk te verklaren.

Het plan

4. Het plan voorziet in een actualisatie van verouderde bestemmingsplannen voor het dorp Feerwerd.

Toetsingskader

5. 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.

Het beroep

6. Het college richt zich tegen het plan voor zover daarin aan de percelen [locatie 2], [locatie 1], [locatie 3] en [locatie 4] de bestemming "Wonen - Voormalige boerderijen" is toegekend. Het college stelt dat de percelen behoren tot het buitengebied in de zin van de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009 (hierna: Omgevingsverordening), omdat de percelen in het besluit van het college van 20 april 2010, tot vaststelling van de grenzen van het buitengebied (hierna: besluit begrenzing buitengebied), als zodanig zijn aangewezen. Dit besluit is volgens het college op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt en is inmiddels onherroepelijk.

Het college voert aan dat de planregeling voor de vier percelen in strijd is met artikel 4.27 van de Omgevingsverordening omdat niet gegarandeerd is dat de bestaande maatvoering wordt gehanteerd en omdat de opslag van materialen en goederen op het erf, anders dan ter verwezenlijking van de bestemming, niet is uitgesloten. Daarnaast is volgens het college op het perceel [locatie 1] ten onrechte het gebruik van een schuur ten behoeve van vier wooneenheden toegestaan, terwijl de Omgevingsverordening voorschrijft dat wonen alleen in hoofdgebouwen is toegestaan. Voorts voert het college aan dat de planregeling voor voornoemde schuur innerlijk tegenstrijdig is, aangezien het gebruik van de schuur ten behoeve van bewoning ingevolge artikel 17, lid 17.4 van de planregels niet is toegestaan.

7. De raad stelt zich op het standpunt dat de regels uit de Omgevingsverordening niet van toepassing zijn op de desbetreffende percelen, aangezien deze percelen niet liggen in het buitengebied in de zin van de Omgevingsverordening. De raad stelt dat het besluit begrenzing buitengebied niet op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, waardoor het besluit niet in werking is getreden. Hij was bij de vaststelling van het plan daarom niet gebonden aan dat besluit. Van strijdigheid van het plan met de Omgevingsverordening kan volgens hem om die reden geen sprake zijn.

Bovendien voert de raad aan dat de percelen niet tot het buitengebied behoren omdat het college bij het vaststellen van de grenzen van het buitengebied, gelet op de uitgangspunten 2, 3 en 5 van bijlage 15 van de Omgevingsverordening, de percelen niet als buitengebied had kunnen aanmerken. Voorts heeft het college volgens de raad de begrenzing meerdere malen bij apart besluit gewijzigd. Dit betekent dat de begrenzing van het buitengebied aan verandering onderhevig kan zijn, aldus de raad.

Het besluit begrenzing buitengebied

8. Het besluit van 20 april 2010 betreft een tweeledig besluit. Ten eerste gaat het hierbij om het besluit begrenzing buitengebied, krachtens artikel 4.20 van de Omgevingsverordening en ten tweede om het besluit tot inwerkingtreding van artikel 4.3 met uitzondering van artikel 4.27, achtste lid, van de Omgevingsverordening.

8.1. Ingevolge artikel 4.20 van de Omgevingsverordening stellen gedeputeerde staten per gemeente of gedeelte van een gemeente vast welk gebied buitengebied is, met inachtneming van de in bijlage 15 genoemde uitgangspunten.

8.2. Voor zover de raad betoogt dat het besluit begrenzing buitengebied bekend had moeten worden gemaakt ingevolge artikel 4.1, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), en elektronisch beschikbaar had moeten worden gesteld overeenkomstig artikel 1.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) overweegt de Afdeling het volgende.

8.3. Ingevolge artikel 4.1, zesde lid, van de Wro wordt een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1, niet vastgesteld dan nadat het ontwerp in de Staatscourant, langs elektronische weg en op de in de provincie gebruikelijke wijze is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen een bij die bekendmaking te stellen termijn van ten minste vier weken schriftelijk of langs elektronische weg opmerkingen over het ontwerp ter kennis van provinciale staten brengen.

8.4. Ingevolge artikel 1.2.1 van het Bro stellen gedeputeerde staten onverminderd het bepaalde bij of krachtens de wet de volgende visies, plannen, besluiten en verordeningen, in voorkomend geval met

de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, aan eenieder elektronisch beschikbaar:

- a. structuurvisie;
- b. bestemmingsplan;
- c. wijzigings- of uitwerkingsplan;
- d. voorbereidingsbesluit;
- e. beheersverordening;
- f. provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro;
- g. aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2 of 4.4 van de Wro;
- h. exploitatieplan;
- i. rijksbestemmingsplan.

8.5. Het besluit begrenzing buitengebied is een besluit dat is genomen krachtens de Omgevingsverordening. Het betreft niet het vaststellen van de provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro. Gelet daarop zijn artikel 4.1, zesde lid, van de Wro en artikel 1.2.1 van het Bro niet van toepassing op het besluit begrenzing buitengebied.

8.6. Het besluit begrenzing buitengebied is een besluit van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan dat niet tot een of meer belanghebbenden is gericht. Gelet daarop dient de bekendmaking te geschieden overeenkomstig artikel 3:42, tweede lid van de Awb.

8.7. Ingevolge artikel 3:42, tweede lid van de Awb, geschiedt de bekendmaking van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Elektronische bekendmaking vindt uitsluitend plaats in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

9. Het besluit van het college van gedeputeerde staten van 20 april 2010, voor zover het betreft het besluit begrenzing buitengebied, is bekendgemaakt door toezending aan alle gemeentebesturen binnen de provincie Groningen. Daarnaast is het besluit bekendgemaakt in lokale huis-aan-huisbladen. Gelet daarop is dit besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt en is het besluit in werking getreden.

10. Het besluit begrenzing buitengebied is een besluit dat is vastgesteld krachtens een algemeen verbindend voorschrift, namelijk artikel 4.20 van de Omgevingsverordening. Het besluit begrenzing buitengebied betreft een concretisering naar plaats van het toepassingsbereik van de Omgevingsverordening. Het bepaalt zelf geen rechtsnorm of bevoegdheid die verandering brengt in rechten, verplichtingen of aanspraken, maar houdt een noodzakelijke toepassingsconditie in voor de in artikel 4.20 van de Omgevingsverordening gegeven rechtsnorm. Zoals de Afdeling eerder oordeelde in haar uitspraak van 16 januari 2008, in zaak nr. [200703288/1](#), kan een besluit waarin nader naar plaats, tijd of object de toepassing van een in een algemeen verbindend voorschrift besloten liggende norm wordt bepaald, zelf geen algemeen verbindend voorschrift zijn, omdat het geen zelfstandige normstelling inhoudt. Gelet daarop is het besluit begrenzing buitengebied een concretiserend besluit van algemene strekking, waartegen beroep openstaat.

11. Bij het besluit begrenzing buitengebied was het gemeentebestuur van Winsum belanghebbende. Anders dan de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Vlagtwedde en Stadskanaal, heeft het gemeentebestuur van Winsum geen rechtsmiddelen tegen het besluit begrenzing buitengebied aangewend. Als het de inhoud van dat besluit in rechte aan de orde had willen stellen, had het op zijn weg gelegen daartegen destijds rechtsmiddelen aan te wenden. Het besluit is inmiddels onherroepelijk. Onder deze omstandigheden kan de juistheid van het besluit begrenzing buitengebied in deze procedure niet alsnog ter discussie worden gesteld.

12. Aan de in beroep aangevochten percelen is de bestemming "Wonen - Voormalige boerderijen" toegekend. Ter plaatse van de schuur op het perceel [locatie 1] is de aanduiding "maximaal aantal wooneenheden: 4" toegekend.

12.1. Ingevolge artikel 17, lid 17.2.1. van de planregels gelden voor het bouwen van hoofdgebouwen de volgende regels:

- a. als hoofdgebouw mogen uitsluitend woonhuizen worden gebouwd,
- b. een hoofdgebouw wordt gebouwd binnen het bouwvlak;
- c. het aantal woningen per bouwperceel bedraagt niet meer dan het bestaande aantal, dan wel niet meer dan het aantal woningen dat is aangegeven ter plaatse van de aanduiding "aantal";
- d. de goot- en bouwhoogte van een hoofdgebouw bedragen ten hoogste onderscheidenlijk 3,5 m en 12 m, dan wel niet meer dan de bestaande goot- en bouwhoogte, indien deze meer bedragen;
- e. de dakhelling van een hoofdgebouw bedraagt ten minste 30° en ten hoogste 60°;
- f. gestreefd wordt naar het behoud van de uitwendige hoofdvorm van het voormalige boerderijpand, bestaande uit goot- en bouwhoogte en dakvorm.

12.2. Ingevolge artikel 4.27, eerste lid, van de Omgevingsverordening voorziet een bestemmingsplan niet in nieuw ruimtebeslag ten behoeve van, noch in nieuwvestiging van niet-functioneel aan het buitengebied gebonden functies, zoals wonen, niet-agrarische bedrijven, dienstverlening, detailhandel, horeca, maatschappelijke voorzieningen en voorzieningen voor recreatie, anders dan extensieve recreatie.

Ingevolge het derde lid stelt het bestemmingsplan in afwijking van het eerste lid regels aan het gebruik van voormalige bedrijfsgebouwen en het daarbij behorende erf die ertoe strekken dat:

- a. een zelfstandige woonfunctie slechts is toegestaan in het hoofdgebouw op een perceel waar reeds een woning of bedrijfswoning aanwezig is;
- b. bedrijfsfuncties beperkt blijven tot de categorieën 1 en 2 of categorie 3, indien de activiteit wat betreft aard en schaal gelijk is te stellen aan categorie 2, van de publicatie 'Bedrijven en milieuzonering' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, editie 2009;
- c. detailhandel wordt beperkt tot het aanbieden en verkopen van ambachtelijke-, agrarische- en/of aan de agrarische sector gelieerde producten op een vloeroppervlakte van maximaal 60 m²;
- d. de opslag van materialen of goederen op het erf anders dan ter verwezenlijking van de bestemming wordt uitgesloten.

Ingevolge het vierde lid stelt het bestemmingsplan, onverminderd het bepaalde in artikel 4.27a, tweede lid, regels ter bescherming van de ruimtelijk relevante kenmerken van voormalige bedrijfsgebouwen en voorziet niet in:

- a. het vergroten van gebouwen;
- b. het oprichten van nieuwe gebouwen.

Ingevolge artikel 4.1, is het buitengebied: gebied, vastgesteld door gedeputeerde staten op grond van artikel 4.20.

Ingevolge artikel 4.20, eerste lid, stellen gedeputeerde staten per gemeente of gedeelte van een gemeente vast welk gebied buitengebied is, met in achtneming van de in bijlage 15 genoemde uitgangspunten.

12.3. De vier aangevochten percelen liggen blijkens de kaart behorende bij het besluit begrenzing buitengebied, in het buitengebied van de gemeente Winsum. Gelet daarop diende de raad de regels omtrent plannen die zien op het buitengebied uit de Omgevingsverordening bij het vaststellen van het bestemmingsplan in acht te nemen.

12.4. De raad heeft ter zitting toegelicht dat, indien aan de grenzen van het buitengebied zoals vastgesteld in het besluit begrenzing buitengebied dient te worden getoetst, het plan in zoverre voorziet in nieuw ruimtebeslag ten behoeve van en nieuwvestiging van niet-functioneel aan het buitenbied gebonden functies en derhalve in strijd is met de Omgevingsverordening.

12.5. Het plan voorziet, gelet op de planregels in samenhang bezien met de verbeelding, ter plaatse van de bestemming "Wonen - Voormalige boerderijen", in een nieuw ruimtebeslag ten behoeve van nieuwvestiging van niet-functioneel aan het buitenbied gebonden functies. Aangezien de opslag van materialen of goederen op het erf, anders dan ter verwezenlijking van de bestemming, niet is uitgesloten, niet gegarandeerd is dat ter plaatse de bestaande maatvoering gehandhaafd blijft en ter plaatse van het perceel [locatie 1] niet gegarandeerd is dat uitsluitend ter plaatse van het hoofdgebouw een zelfstandige woonfunctie wordt toegestaan, is het plan voor zover aan de percelen

[locatie 2], [locatie 1], [locatie 3] en [locatie 4] de bestemming "Wonen - Voormalige boerderijen" is toegekend, in strijd met artikel 4.27, derde lid, aanhef en onder a en d, en artikel 4.27, vierde lid van de verordening.

13. Het beroep is gegrond.

14. Het besluit van 20 juni 2013 dient wegens strijd met artikel 4.27, derde lid, aanhef en onder a en d, en artikel 4.27, vierde lid van de Omgevingsverordening te worden vernietigd, voor zover aan de percelen [locatie 2], [locatie 1], [locatie 3] en [locatie 4] de bestemming "Wonen - Voormalige boerderijen" is toegekend.

15. Gelet op het voorgaande behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking meer.

16. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Opdracht

17. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, 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.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Winsum van 20 juni 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Feerwerd" voor zover aan de percelen [locatie 2], [locatie 1], [locatie 3] en [locatie 4] de bestemming "Wonen - Voormalige boerderijen" is toegekend;

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

IV. gelast dat de raad van de gemeente Winsum aan het college van gedeputeerde staten van Groningen het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. T.A. Oudenaarden, ambtenaar van staat.

w.g. Hagen w.g. Oudenaarden
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 juli 2014

375-731.