

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:3562
Datum uitspraak	20 september 2023
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 17 november 2021 heeft de raad van de gemeente Deventer het Bestemmingsplan "[locatie 1] [locatie 2]" vastgesteld. In 1997 heeft de raad van de voormalige gemeente Diepenveen een woonbestemming toegekend aan de percelen [locatie 1] en [locatie 2] te Diepenveen. Voor 1997 rustte er een agrarische bestemming op de percelen. In 2012 is in het bestemmingsplan "Buitengebied Deventer" en vervolgens in het bestemmingsplan "Buitengebied Deventer, 1e herziening" abusievelijk opnieuw een agrarische bestemming aan de percelen toegekend. Op het moment dat de eigenaren van de percelen dit ontdekten, wensten zij herstel van de eerder toegekende woonbestemming. In voorliggend plan is de bestemming "Wonen" toegekend aan de percelen [locatie 1] en [locatie 2] met dien verstande dat op de percelen één woning is toegestaan, bestemd voor het gebruik door één huishouden. Met deze bestemmingswijziging beoogt de raad te voorzien in een schadevergoeding in natura. [appellant] woont op het adres [locatie 2]. [appellant] kan zich niet verenigen met het plan omdat het plan maar één en niet twee woningen toelaat.</p>

Volledige tekst

202200229/1/R3.

Datum uitspraak: 20 september 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], wonend te Diepenveen, gemeente Deventer (hierna tezamen

en in enkelvoud: [appellant]),
appellant,

en

de raad van de gemeente Deventer,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 november 2021 heeft de raad het Bestemmingsplan "[locatie 1] [locatie 2]" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 juli 2023, waar [appellant], bijgestaan door mr. K. Weinans, advocaat te Zwolle, en de raad, vertegenwoordigd door ing. H. Meerbeek en mr. J. Bogers, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [partij], bijgestaan door mr. ing. B.M. Brandenburg-Stroo, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. In 1997 heeft de raad van de voormalige gemeente Diepenveen een woonbestemming toegekend aan de percelen [locatie 1] en [locatie 2] te Diepenveen. Voor 1997 rustte er een agrarische bestemming op de percelen. In 2012 is in het bestemmingsplan "Buitengebied Deventer" en vervolgens in het bestemmingsplan "Buitengebied Deventer, 1e herziening" abusievelijk opnieuw een agrarische bestemming aan de percelen toegekend. Op het moment dat de eigenaren van de percelen dit ontdekten, wensten zij herstel van de eerder toegekende woonbestemming.

In voorliggend plan is de bestemming "Wonen" toegekend aan de percelen [locatie 1] en [locatie 2] met dien verstande dat op de percelen één woning is toegestaan, bestemd voor het gebruik door één huishouden. Met deze bestemmingswijziging beoogt de raad te voorzien in een schadevergoeding in natura.

[appellant] woont op het adres [locatie 2]. [appellant] kan zich niet verenigen met het plan omdat het plan maar één en niet twee woningen toelaat. Het plan laat ook niet toe dat in één woning bewoning door twee afzonderlijke huishoudens mogelijk is.

2. De regelgeving die relevant is voor de hierna volgende overwegingen is opgenomen in de uitspraak dan wel in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

3. In het plan is aan het perceel [locatie 1] en [locatie 2] de enkelbestemming "Wonen", de gebiedsaanduiding "reconstructiewetzone-verwevingsgebied" en de functieaanduiding "specifieke vorm van wonen-voormalig bedrijfsbebouwing" toegekend.

Artikel 3.2, onder f, van de planregels bepaalt dat ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen-voormalig bedrijfsbebouwing" het volgende geldt:

"1. Het uitbreiden van bestaande bebouwing, niet zijnde de (voormalige bedrijfs)woning is in geen geval toegestaan;

2. Nieuwbouw van gebouwen, uitgezonderd (de voormalige bedrijfs)woning is in geen geval toegestaan;
3. nieuwbouw van de (voormalige bedrijfs)woning is uitsluitend toegestaan mits de nieuwbouw plaatsvindt op of binnen de bestaande funderingen;
4. het gebruik van kassen is in geen geval toegestaan;
5. van het bepaalde onder 2 kan eenmalig worden afgeweken indien alle bebouwing, niet zijnde de woning, wordt gesaneerd, met dien verstande dat het oppervlak van de nieuw op te richten bebouwing ten hoogste 50% mag bedragen van de oppervlakte van de bebouwing die wordt afgebroken met een maximum van 250 m²."

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beroepsgronden

5. [appellant] kan zich niet verenigen met het plan omdat het plan maar één en niet twee woningen toelaat. [appellant] betoogt dat in het ontwerpbestemmingsplan de woonbestemming werd teruggelegd, waarbij voor het gehele perceel [locatie 1] en [locatie 2] één woning werd toegestaan, tenzij sprake was van een samenwoonvorm. In dat geval waren ten hoogste twee woningen toegestaan. Dit begrip was echter niet gedefinieerd en naar aanleiding van de naar voren gebrachte zienswijzen zijn wijzigingen doorgevoerd. Eén van die wijzigingen is dat het begrip 'samenwoonvorm' uit de planregels is verdwenen. Het plan laat dus ook niet toe dat in één woning bewoning door twee afzonderlijke huishoudens mogelijk is.

[appellant] betoogt dat het wijzigingsplan 1997 als kader dient te gelden voor dit plan, zodat in ieder geval twee huishoudens met een samenwoonvorm mogelijk worden gemaakt op de adressen [locatie 1] en [locatie 2]. Het plan voorziet volgens [appellant] ten onrechte niet in deze mogelijkheid en dat doet volgens [appellant] geen recht aan de al sinds de jaren '90 van de vorige eeuw bestaande situatie.

Dat de mogelijkheid voor een samenwoonvorm voor twee huishoudens in één woning niet is gewaarborgd in dit plan, is dus niet overeenkomstig het wijzigingsplan 1997, maar volgens [appellant] ook niet in overeenstemming met het planschadebesluit. [appellant] wijst daarbij op het rapport dat is opgesteld door Thorbecke B.V. en stelt dat compensatie dient te worden gegeven in natura onder de randvoorwaarden die door de Afdeling zijn gesteld onder meer in de uitspraak van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#). Ook in het advies van de bezwaarschriftencommissie van 26 oktober 2020 staat dat het wijzigingsplan 1997 één burgerwoning beoogde te bestemmen voor één huishouden, waarbij het gebruik door twee huishoudens door middel van een samenwoonvorm kan worden toegestaan.

Het plan is volgens [appellant] dan ook vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Het plan biedt volgens [appellant] geen duidelijkheid

over hoe de huidige bestaande situatie van twee afzonderlijke huishoudens binnen de toegekende planregeling kan worden voortgezet.

De raad betoogt weliswaar dat het wel mogelijk is, maar het is onduidelijk hoe die mogelijkheid is gewaarborgd.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het besluit voorziet in de woonbestemming zoals die voorheen gold in het wijzigingsplan 1997 (van de toenmalige gemeente Diepenveen). Het bestemmingsplan staat volgens de raad, net als het wijzigingsplan 1997, één woning voor één huishouden toe. Er is bewoning door twee gezinnen mogelijk op de percelen [locatie 1] en [locatie 2], maar uitsluitend onder de voorwaarde dat sprake is van een samenwoonconstructie, waarbij sprake is van een constructief verbonden woning (één hoofdgebouw) met één toegang en één toegangsweg. In dat geval kunnen de twee gezinnen aangemerkt worden als "één huishouden". Deze interpretatie van het begrip "huishouden" wordt al langer door de gemeente Deventer (en haar voorganger gemeente Diepenveen) toegepast.

De raad stelt dat in het Wijzigingsplan 1997 geen begrippen waren opgenomen over samenwoonvormen en ook het geldende bestemmingsplan "Buitengebied Deventer, 1e herziening" bevat daarover geen regels. Het bestemmingsplan "[locatie 1] [locatie 2]" is in zoverre in lijn met de geldende bestemmingsplannen voor het buitengebied van Deventer. Van belang is dat één woning is toegestaan. De samenwoonconstructie (met bijbehorende voorwaarden) is volgens de raad een interpretatie en vaste gedragslijn van het algemene begrip huishouden in het bestemmingsplan.

De raad stelt dat [appellant] zich bij aankoop van het perceel in 2006 op de hoogte had moeten stellen van de planologische situatie. De wijze van bewoning door twee huishoudens in twee (of meer) afzonderlijke hoofdgebouwen met elk een eigen toegang en toegangsweg is en was in strijd met het bestemmingsplan. Langdurig strijdig gebruik van deze percelen betekent volgens de raad niet dat die situatie zonder meer gelegaliseerd moet worden.

De raad stelt ook dat er in 2019 gesprekken zijn gevoerd over onder meer de mogelijkheid om ter plaatse twee zelfstandige woningen toe te staan. Dit is mogelijk met toepassing van het beleid "Kansen uit buiten", een uitwerking van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Met toepassing van de KGO kan eventueel een extra woning worden toegestaan wanneer die ontwikkeling wordt gecompenseerd met investeringen in de ruimtelijke kwaliteit. Volgens de raad was [appellant] niet in staat of bereid om dergelijke investeringen te doen.

5.2. In het advies van Thorbecke, van 13 mei 2020 staat dat op 29 oktober 1997 op grond van de Woningwet een bouwvergunning is verleend voor het veranderen en vergroten van de voormalige agrarische bedrijfswoning naar woondoeleinden ten dienste van een woning met samenwoonvorm van twee huishoudens. Op de tekening bij de bouw aanvraag van destijds stond een hoofdgebouw dat bestond uit twee puntstukken die met een tussenstuk met elkaar verbonden waren. Dat tussenstuk gaf toegang aan het hoofdgebouw.

In de toelichting bij het wijzigingsplan 1997 staat over het perceel [locatie 1]:

"Het perceel valt in zijn geheel onder de werking van het bestemmingsplan "Buitengebied 1994", waarbinnen het is bestemd als agrarisch gebied met landschappelijke waarde - A1-. Het huidige pand voldeed in zijn geheel aan de voorschriften van het bestemmingsplan. De huidige eigenaar, de heer [eigenaar], heeft een bouwplan ingediend om de voormalige agrarische woning te veranderen en te vergroten om zodoende bewoning door twee huishoudens mogelijk te maken."

In de toelichting bij het wijzigingsplan 1997 staat verder dat de opstallen ten tijde van de vaststelling van het wijzigingsplan al waren verkocht als woning aan twee gezinnen en dat de woning diende te voldoen aan de planvoorschriften zoals die gelden voor de bestemming "Woondoeleinden" zoals weergegeven in artikel 27 van het bestemmingsplan "Buitengebied 1994". Het bouwplan, een hoofdgebouw bestaande uit twee puntdaken verbonden met een tussenstuk dat toegang geeft tot de woning, voldeed volgens de toelichting bij het wijzigingsplan 1997 aan deze voorschriften.

Artikel 27 "Woondoeleinden-W" van het bestemmingsplan "Buitengebied 1994" luidde destijds:

"Deze gronden zijn bestemd voor woningen met de daarbij behorende gebouwen, andere bouwwerken, tuinen en verhardingen. Op deze gronden mag binnen het bestemmingsvlak als hoofdgebouw uitsluitend ten hoogste het op de kaart aangegeven aantal woningen aaneengesloten worden gebouwd."

De Afdeling overweegt dat een aanduiding voor het aantal toegelaten woningen ontbrak op de plankaart van het wijzigingsplan 1997, zodat gelet op artikel 27 van het bestemmingsplan "Buitengebied 1994" in samenhang bezien met het bestemmingsvlak op het perceel [locatie 1] en [locatie 2] in ieder geval niet een hoger aantal dan één woning is toegestaan. De Afdeling volgt het standpunt van de raad dat - nu een aanduiding met een aantal ontbrak - hieruit kan worden afgeleid dat op het desbetreffende perceel één hoofdgebouw voor één woning is toegestaan.

Dat neemt echter niet weg dat uit de omgevingsvergunning die voor het bouwplan is verleend volgt dat bewoning door twee huishoudens mogelijk werd gemaakt. Dit heeft de raad ook niet betwist.

De raad stelt weliswaar dat bewoning door twee huishoudens nog steeds mogelijk is, omdat er een gedragslijn is die dit bepaalt in geval van een samenwoonconstructie in één constructief verbonden woning, maar deze zogenoemde gedragslijn is niet gewaarborgd in het bestemmingsplan. In zoverre heeft de raad niet geregeld wat hij heeft beoogd en is het plan vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

5.3. Voor zover de raad zich op het standpunt stelt dat in 2019 gesprekken zijn gevoerd over onder meer de mogelijkheid om ter plaatse twee zelfstandige woningen toe te staan en dat dit mogelijk is met toepassing van het beleid "Kansen uit buiten", een uitwerking van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving, overweegt de Afdeling dat het in dit geval gaat om een bestaande situatie met bestaande bebouwing en dat het verzoek om twee woningen toe te staan in zoverre niet zal leiden tot extra ruimtebeslag. Gelet op het feit dat er al eerder schuren zijn verwijderd, zal voor mogelijke compensatie met investeringen in de ruimtelijke kwaliteit bijzonder maatwerk moeten worden toegepast en is het de vraag hoe vergaand die kan zijn.

6. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit wordt vernietigd, voor zover daarin niet is geregeld dat een samenwoonvorm van twee huishoudens in één woning mogelijk is op het perceel [locatie 1] [locatie 2].

7. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen met inachtneming van deze uitspraak in zoverre een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft

niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

8. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Deventer van 17 november 2021 waarbij het bestemmingsplan "[locatie 1] [locatie 2]" is vastgesteld, voor zover daarin niet is geregeld dat een samenwoonvorm van twee huishoudens in één woning mogelijk is;

III. draagt de raad van de gemeente Deventer op om binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Deventer tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1674,00 met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raad van Deventer aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van A. Heinen, griffier.

w.g. Wortman

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Heinen

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 september 2023

Bijlage

Planregels

Artikel 1.8

Een afhankelijke woonruimte is een voor de huisvesting van een (zelfstandig) huishouden geschikt gebouw, dat ruimtelijk ondergeschikt is en/of een geheel vormt met het hoofdgebouw en blijvend onderdeel uitmaakt van de kavel en het hoofdgebouw.

Artikel 1.133

Een woning is een complex van ruimten dat dient voor de zelfstandige huisvesting van één afzonderlijk huishouden.

Artikel 1.134

Een wooneenheid is een woning.

