

Uitspraak 201806052/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3025
Datum uitspraak	4 september 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 juni 2018 heeft de raad van de gemeente Roerdalen het bestemmingsplan "De Donck Posterholt" vastgesteld.

Volledige tekst

201806052/1/R1.

Datum uitspraak: 4 september 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. GRS Invest B.V., gevestigd te Heel, gemeente Maasgouw,
 2. [appellante sub 2] en anderen, gevestigd te Posterholt, gemeente Roerdalen,
- en
- de raad van de gemeente Roerdalen,
- verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 juni 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "De Donck Posterholt" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben GRS en [appellante sub 2] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft verweerschriften ingediend.

GRS en [appellante sub 2] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 juli 2019, waar GRS, bij monde van [gemachtigde A], bijgestaan door mr. J.A. Mohuddy, advocaat te Breda, [appellante sub 2] en anderen, bij monde van [gemachtigde B] en [gemachtigde C], bijgestaan door mr. P.M.E.P.J. Joosten, rechtsbijstandverlener te Roermond, en de raad, vertegenwoordigd door drs. O.W.G. Meuwissen en mr. D.J.P. Limpens, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet erin om aan de gronden in het plangebied de bestemming "Agrarisch" toe te kennen, waardoor ter plaatse 21 bouwmogelijkheden vervallen. Deze wijziging houdt verband met de geschetste krimpsituatie in de gemeente Roerdalen. In het vorige plan "1e herziening Kernen Roerdalen", vastgesteld op 21 april 2016, waren aan de gronden de bestemmingen "Wonen", "Tuin", "Verkeer" en "Groen" toegekend. Het perceel ligt momenteel braak.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Bestuurlijke lus

3. 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.

Het beroep van GRS

Inleiding

4. GRS is eigenaar van een aantal percelen binnen het plangebied. Zij verzet zich tegen de bestemmingswijziging, omdat de bouwmogelijkheden van 19 woningen ten onrechte vervallen en de aan haar gronden toegekende agrarische bestemming niet passend is.

Agrarische bestemming

5. GRS betoogt dat aan haar gronden ten onrechte de bestemming "Agrarisch" is toegekend, terwijl de raad geen onderzoek heeft gedaan naar het huidige gebruik van het perceel. Verder voert GRS aan dat zij eigenaar is van de gronden, maar niet voornemens is de gronden te ontwikkelen als agrarische bestemming. Ter zitting heeft zij nader toegelicht dat de gronden niet langer geschikt zijn voor agrarisch gebruik als gevolg van schade, veroorzaakt door onder meer bebouwing die binnen het plangebied aanwezig was.

5.1. Ingevolge artikel 1, lid 1.6, van de planregels wordt onder "agrarisch bedrijf" verstaan: "een bedrijf, gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen en/of het houden van dieren, nader te onderscheiden in:

- a. akker- en vollegrondstuinbouw: de teelt van gewassen op open grond, daaronder niet begrepen sier-, fruit-, bollen- en champignonteelt;
- b. grondgebonden veehouderij: het houden van melk- en ander vee (nagenoeg) geheel op open grond (waaronder ook begrepen een paardenfokkerij);
- c. sierteelt: de teelt van tuin- en potplanten en/of bomen, al dan niet met behulp van kassen

en al dan niet gecombineerd met de handel in deze gewassen;

d. fruitteelt: de teelt van fruit op open grond;

e. bollenteelt: de teelt van bloembollen in samenhang met de teelt van bolbloemen;

f. champignonteelt: de teelt van champignons."

Ingevolge artikel 1, lid 1.18, wordt onder "extensieve dagrecreatie" verstaan: "vormen van recreatief medegebruik van gronden door middel van al dan niet aangelegde en aanwezige voorzieningen, waarbij de recreatie geen specifiek beslag legt op de ruimte, zoals wandel-, ruiter- en fietspaden, vis- en picknickplaatsen en strandjes."

Artikel 3, lid 3.1, luidt: "De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de uitoefening van een agrarisch bedrijf zoals genoemd in artikel 1.6;

[...];

c. extensieve dagrecreatie;

[...];

5.2. Aan de gronden van GRS is de bestemming "Agrarisch" toegekend. Met het plan wordt beoogd, zo vermeldt de plantoelichting, om de oorspronkelijke situatie ter plaatse te herstellen. Daarover is in de plantoelichting opgenomen dat het plangebied in de periode tussen 1968-2008 was bebouwd met bedrijfsgebouwen, maar dat voorheen sprake was van agrarisch gebruik. Verder volgt uit de plantoelichting dat het perceel momenteel braak ligt en dat is gekozen voor een bestemming die overeenkomt met de feitelijke situatie van de gronden. De raad heeft, onder verwijzing naar het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (hierna: het POL 2014), toegelicht dat het perceel volgens de kaart behorende bij het POL 2014 in de zone "Buitengebied" valt. De gronden die zijn gelegen in deze zone, zo vermeldt de plantoelichting, betreffen gronden met een agrarisch karakter. Volgens de raad is de bestemming "Agrarisch" passend en in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening.

5.3. Met het plan is de aan de gronden toegekende woonbestemming omgezet naar een agrarische bestemming. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet toereikend gemotiveerd dat de toegekende bestemming ruimtelijk aanvaardbaar is. In de stukken, noch ter zitting heeft de raad inzichtelijk gemaakt dat de gronden ter plaatse van het plangebied geschikt zijn voor agrarisch gebruik. De omstandigheden dat de percelen voorheen agrarisch zijn gebruikt, dat de gronden momenteel braak liggen en dat de agrarische bestemming past binnen het provinciaal beleid, acht de Afdeling daartoe onvoldoende. In dit verband overweegt de Afdeling dat de gronden in een zeer ver verleden zijn gebruikt voor agrarische doeleinden, van een dergelijk agrarisch gebruik al zeer geruime tijd geen sprake meer is geweest, de gronden gedurende lange tijd bebouwd zijn geweest met bedrijfsgebouwen, anderszins zijn verhard en voor niet-agrarische bedrijfsdoeleinden zijn aangewend, en de gronden thans braak liggen. Voorts heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling ten onrechte geen rekening gehouden met hetgeen GRS aanvoert over de geschiktheid van de gronden voor agrarisch gebruik en de uitvoerbaarheid van een agrarische bestemming. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

Conclusie

6. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb op te dragen binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak het onder 5.3 geconstateerde gebrek in het bestreden besluit te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van hetgeen onder 5.3 is overwogen alsnog toereikend te motiveren waarom hij de bestemming "Agrarisch" ter plaatse van de percelen van GRS passend acht, dan wel dient de raad het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling.

De raad dient tevens de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en een eventuele wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Bij de voorbereiding ervan hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet te worden toegepast.

Overige beroepsgronden

7. De overige beroepsgronden van GRS zullen zo nodig worden besproken in de einduitspraak.

Proceskosten

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

Het beroep van [appellante sub 2] en anderen

Inleiding

9. [appellante sub 2] is eigenaar van gronden binnen het plangebied. [appellante sub 2] en anderen kunnen zich niet verenigen met het plan, omdat twee woningbouwmogelijkheden vervallen.

Ontvankelijkheid

10. De raad stelt dat het beroep van [appellante sub 2] en anderen, voor zover ingesteld door [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C], niet-ontvankelijk is, omdat zij geen rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang hebben. Hij stelt dat [bedrijf] enig aandeelhouder en bestuurder is van [appellante sub 2] en dat [appellant sub 2A] enig aandeelhouder en bestuurder is van [bedrijf], zodat [appellant sub 2A] geen eigen, maar een afgeleid belang heeft. Volgens de raad zijn ook [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C] geen eigenaar van de gronden, maar hebben zij slechts een afgeleid belang bij het bestreden besluit. Aan hen is door de eigenaar van de gronden één van de bouwlocaties toegezegd, aldus de raad.

10.1. Artikel 8:1 van de Awb luidt: "Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter."

Artikel 1:2, eerste lid, luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

10.2. Om als belanghebbende bij een besluit in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

10.3. Het beroep van [appellante sub 2] en anderen is mede ingesteld door [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C]. [appellante sub 2] is eigenaar van gronden binnen het plangebied. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 2A] enig aandeelhouder en bestuurder is van [bedrijf] en slechts in deze hoedanigheid belang heeft bij het bestreden besluit. Dit belang is niet rechtstreeks bij het plan betrokken, maar is een afgeleid belang. Verder overweegt de Afdeling dat [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C], zonen van [appellant A], worden getroffen in een belang dat afgeleid is van dat van de eigenaar van de gronden, omdat aan hen door die eigenaar een bouwlocatie is toegezegd. Ter zitting is bevestigd dat dit een enkele toezegging betreft en dat in dat kader bijvoorbeeld geen koopovereenkomst is gesloten. Dit vormt naar het oordeel van de Afdeling geen actueel en concreet belang, zodat zij evenmin een rechtstreeks belang hebben bij het bestreden besluit. Gelet hierop zijn [appellant sub 2A],

[appellant sub 2B] en [appellant sub 2C] geen belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bij het bestreden besluit en kunnen zij daartegen geen beroep instellen. Dit betekent dat het beroep van [appellante sub 2] en anderen, voor zover ingesteld door [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C], niet-ontvankelijk is.

10.4. Hierna wordt ingegaan op het beroep voor zover ingesteld door [appellante sub 2].

Gewekte verwachtingen

11. [appellante sub 2] betoogt dat de raad met de vaststelling van het plan in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld en onvoldoende rekening heeft gehouden met gedane toezeggingen. Volgens haar mocht zij er gerechtvaardigd op vertrouwen dat de woningbouwmogelijkheden ter plaatse niet zouden vervallen, dan wel dat zij zou worden gecompenseerd voor de bestemmingswijziging. [appellante sub 2] stelt dat is toegezegd dat twee woningcontingenten verplaatst kunnen worden naar een andere locatie binnen de kern Posterholt en dat een derde contingent in de vorm van een bedrijfswoning bij een paardenhouderij op de locatie Holsterweg, onder bepaalde voorwaarden, kan worden toegekend. In dat verband voert zij aan dat voorafgaand aan het bestreden besluit, op 5 april 2018, is besproken dat de toezeggingen via het raadsbesluit zouden worden vastgelegd.

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen toezeggingen zijn gedaan waarmee het voorliggende plan in strijd zou zijn. Daartoe heeft de raad toegelicht dat door ambtenaren en wethouders weliswaar gesprekken zijn gevoerd met [appellante sub 2], maar dat die gesprekken betrekking hadden op het voornemen van [appellante sub 2] om één van de woningcontingenten te verplaatsen naar een locatie aan de Holsterweg in Posterholt. Verder heeft de raad toegelicht dat op de locatie aan de Holsterweg, die in eigendom is van [appellant sub 2B], onder meer een paardenbak is opgericht en dat dit een illegaal bouwwerk betreft. In dat kader is de mogelijkheid besproken om deze paardenbak te legaliseren, aldus de raad. Hierover is echter geen overeenstemming bereikt. Vervolgens is bij het in procedure brengen van het ontwerpplan in lijn met het beleid de keuze gemaakt dat woningcontingenten alleen verplaatst kunnen worden naar herstructurerings- en inbreidingslocaties, aldus de raad. De locatie aan de Holsterweg voldoet volgens de raad niet aan deze voorwaarde. Voorts heeft de raad toegelicht dat er, in het kader van de voorgenomen bestemmingsplanherziening, gesprekken zijn gevoerd met [appellante sub 2] over het verplaatsen van twee woningcontingenten naar een andere geschikte locatie en dat dit uitgangspunt ten grondslag is gelegd aan het voorliggende plan. Over compensatie van een derde contingent in de vorm van een bedrijfswoning is volgens de raad nimmer gesproken.

11.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1694](#), dient, om aan te nemen dat een toezegging is gedaan, degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van functionarissen die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend.

11.3. Wat betreft de mogelijkheid om twee woningcontingenten te verplaatsen naar een andere locatie overweegt de Afdeling als volgt. Aan het bestreden besluit is het uitgangspunt ten grondslag gelegd dat [appellante sub 2] de mogelijkheid behoudt om twee woningcontingenten te verplaatsen naar herstructurerings- en inbreidingslocaties gelegen in de kernen van Roerdalen. Zoveel staat ook in het raadsvoorstel en het vaststellingsbesluit. Derhalve mist het betoog van [appellante sub 2] dat de raad in strijd met het vertrouwensbeginsel handelt, door dit uitgangspunt los te laten, in zoverre feitelijke grondslag.

Het betoog faalt.

11.4. Dat de raad meer en anders zou hebben toegezegd, zoals [appellante sub 2] betoogt,, acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt. [appellante sub 2] heeft de stelling dat twee woningcontingenten verplaatst zouden kunnen worden naar een locatie elders binnen de kernen, niet zijnde een herstructurerings- en inbreidingslocatie, en dat een derde contingent kan worden toegekend niet concreet met enig objectief stuk onderbouwd. De enkele stelling dat gesprekken zijn gevoerd met ambtenaren en wethouders en dat daarbij van de zijde van de gemeente toezeggingen zijn gedaan is in dat verband onvoldoende. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het besteden besluit in strijd met het vertrouwensbeginsel is vastgesteld.

Het betoog faalt.

Belangenafweging

12. [appellante sub 2] betoogt dat de raad in de belangenafweging geen, dan wel onvoldoende gewicht heeft toegekend aan haar belangen. Volgens haar wordt de woonbestemming ter plaatse van haar percelen ten onrechte omgezet naar een agrarische bestemming. In dat verband voert zij aan dat de raad enerzijds vrijkomende contingenten wil gebruiken om de planvoorraad af te bouwen en anderzijds medewerking verleent aan andere nieuwe woningbouwprojecten, zoals de bouw van woningen in Sint Odiliënberg.

Daarnaast betoogt [appellante sub 2] dat de bestemmingswijziging zonder enige vorm van compensatie niet voorzienbaar was, omdat de gemeente tijdens de gesprekken niet heeft aangegeven dat het - ter behoud van de woningcontingenten - nodig was een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor bouwen in te dienen. In dat kader voert zij ook aan dat de gevolgen van het plan verstrekkend zijn, omdat zij als gevolg van het plan schade lijdt die is gelegen in een waardevermindering van haar perceel en verwervings- en onderzoekskosten. Zij moet vervangende locaties verwerven en een financiële bijdrage leveren op grond van het gemeentelijk beleid, aldus [appellante sub 2]. Tot slot voert [appellante sub 2] aan dat geen zekerheid bestaat omtrent het uiteindelijk daadwerkelijk toekennen van de woningcontingenten, omdat de restricties in het raadsbesluit te veelomvattend zijn.

12.1. De Afdeling overweegt allereerst dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere

bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

12.2. De raad heeft toegelicht dat hij naar aanleiding van de regionale Structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg, vastgesteld door de raad bij besluit van 17 december 2014, (hierna: de regionale Structuurvisie), heeft besloten om te bevorderen dat bestaande woningbouwcapaciteit uit de markt wordt genomen door deze te schrappen uit het bestemmingsplan. Verder heeft de raad toegelicht dat hij zich via de "Bestuursafspraken Midden-Limburg POL2014" heeft gebonden aan de uitvoering van de regionale Structuurvisie. Hieruit volgt dat in bijna alle gemeenten in de regio Midden-Limburg, waaronder de gemeente Roerdalen, sprake is van een overcapaciteit op de woningmarkt en dat die overcapaciteit in de periode van 2014-2017 met 40% moet worden gereduceerd. Aan deze opgave, zo vermeldt de plantoelichting, heeft de gemeente Roerdalen voldaan. Verder volgt uit de regionale Structuurvisie dat een reductie van de overcapaciteit ook voor de periode 2018-2023 nodig blijft. Daarover heeft de raad toegelicht dat de regionale Structuurvisie weliswaar geen lijst met te schrappen woningbouwtitels bevat, maar dat het beleid erop is gericht om de planvoorraad voor woningen af te bouwen. Elke gemeente bepaalt zelf welke bouwplannen geschrapt zullen worden, aldus de raad. Volgens de raad is daarmee voldoende gemotiveerd welke ruimtelijke belangen met het voorliggende plan zijn gediend. Over de door [appellante sub 2] genoemde woningbouwprojecten die wel zouden zijn toegestaan, heeft de raad toegelicht dat op de betreffende locatie in 't Sittert weliswaar geen contingenten noodzakelijk zijn, maar dat sprake was van reeds bestaande bouwmogelijkheden waarbij het aantal te realiseren woningen ongewijzigd is gebleven. In zoverre is dit volgens de raad in overeenstemming met de regionale Structuurvisie.

12.3. Voorts heeft de raad gesteld dat met de belangen van [appellante sub 2] voldoende rekening is gehouden. Hij heeft toegelicht dat [appellante sub 2] - ter compensatie van de bestemmingswijziging - de mogelijkheid heeft om twee woningcontingenten te verplaatsen naar herstructurerings- en inbreidingslocaties, gelegen in de kernen van Roerdalen. Gelet op hetgeen onder 11.3 is overwogen, is dit standpunt juist. Voorts is het college gevraagd om hierover in overleg te treden met de grondeigenaren, aldus de raad. Voor zover [appellante sub 2] betoogt dat deze compensatie rechtsonzeker is, heeft de raad toegelicht dat het ten tijde van vaststelling van het plan niet mogelijk was om concrete locaties aan te wijzen waar de twee woningcontingenten kunnen worden ingezet en onder welke voorwaarden, omdat [appellante sub 2] daardoor beperkt zou worden in haar keuzemogelijkheden. Volgens de raad bestaan geen ruimtelijke bezwaren tegen het verlenen van medewerking, zodat - na het aandragen van twee geschikte locaties - uitvoering kan worden gegeven aan de compensatie. Aan de compensatie zijn de voorwaarden verbonden dat [appellante sub 2] verantwoordelijk is voor het indienen van een verzoek tot vaststelling van een nieuw plan en dat dit binnen 3 jaar na het onherroepelijk worden van het plan dient te gebeuren. De raad heeft toegelicht dat het onwenselijk is dat de woningcontingenten voor lange tijd ongebruikt, maar toch geldig blijven, onder meer omdat slechts een beperkt aantal woningcontingenten beschikbaar is die kunnen worden ingezet voor bouwplannen binnen de gemeente. Voor zover [appellante sub 2] stelt schade te lijden ten gevolge van het plan, heeft de raad gewezen op de mogelijkheid een verzoek om planschade in te dienen.

12.4. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling ten aanzien van [appellante sub 2] in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er in dit geval sprake is van een gewijzigd planologisch inzicht. Verder ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat met de belangen van [appellante sub 2] voldoende rekening is gehouden.

Het betoog faalt.

Conclusie

13. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellante sub 2] en anderen, voor zover ingesteld door [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C], niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellante sub 2] ongegrond;

III. draagt de raad van de gemeente Roerdalen naar aanleiding van het beroep van GRS Invest B.V. op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen onder 5.3 is overwogen het gebrek in het besluit van 7 juni 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "De Donck Posterholt" te herstellen en de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Hoekstra w.g. Sparreboom
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 september 2019

195-909.