

INGEKOMEN 24 DEC 2015

Raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk
Postbus 401
2410 AK BODEGRAVEN

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
23 december 2015	201408383/1/R4	
Onderwerp	Behandelend ambtenaar	
Bodegraven Reeuwijk	J.A. Frans	
Bestemmingsplan De Steupel	070-4264771	

In de bovenvermelde zaak is uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd.
Een eensluitend afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Hoogachtend,

de griffier

Deze brief is geautomatiseerd aangemaakt en is daarom niet ondertekend.

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

T.P.L.M. van Beek, J.L.W.M. de Jong, R.L. Speelman, allen wonend te Reeuwijk, gemeente Bodegraven-Reeuwijk, en de stichting Stichting Natuurbehoud De Steupel, gevestigd te Reeuwijk, gemeente Bodegraven-Reeuwijk, (hierna tezamen Van Beek en anderen),
appellanten

en

de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 juli 2014, kenmerk Z-11-1382/INT-14-6682, heeft de raad het bestemmingsplan "De Steupel" vastgesteld. Hieraan ligt ten grondslag het besluit van 29 november 2011, kenmerk PZH-2011-302972937, van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot ontheffingverlening van de Verordening Ruimte.

Tegen deze besluiten hebben Van Beek en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Van Beek en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 augustus 2015, waar Van Beek en anderen, van wie T.P.L.M. van Beek en J.L.W.M. de Jong in persoon, bijgestaan onderscheidenlijk vertegenwoordigd door mr. E.E. Schaake en mr. G.C.W. van der Feltz, beiden advocaat te Den Haag, en de raad, vertegenwoordigd door mr. L.J. Gerritsen, advocaat te Nijmegen, door drs. E. van Dijk, werkzaam bij de gemeente, en door mr. Th.L. van Deursen, zijn verschenen.

Overwegingen

Ontvankelijkheid Stichting de Steupel

1. De raad betoogt dat het beroep, voor zover ingesteld door de Stichting, niet-ontvankelijk moet worden verklaard, aangezien zij geen belanghebbende is bij het bestreden besluit. De raad voert daartoe aan dat niet is gebleken dat de Stichting feitelijke handelingen verricht om haar statutaire doel te verwezenlijken.

1.1. Ingevolge artikel 8:1, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen.

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

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

1.2. Om te kunnen bepalen of het belang van de Stichting rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit is, naast haar doel, van belang of zij feitelijke werkzaamheden verricht met het oog op de behartiging van haar doelstelling.

1.3. Ingevolge artikel 2 van de statuten van de Stichting, voor zover hier van belang, heeft zij ten doel het behouden en bevorderen van de grote natuurwaarde van het gebied tussen De Steupel en de plas Sloene te Reeuwijk, alsmede het bewaren en versterken van het landelijke karakter van dit gebied.

1.4. Bij uitspraak van 13 maart 2013 in zaak nrs. 201204241/1/R4 en 201204428/1/R4 heeft de Afdeling beslist op het beroep van de Stichting, Van Beek en De Jong tegen het besluit van 1 februari 2012 waarbij het bestemmingsplan "De Steupel" is vastgesteld. De Afdeling heeft het beroep niet-ontvankelijk verklaard voor zover het is ingesteld door de Stichting omdat zij geen belanghebbende is bij dat besluit, nu zij geen feitelijke werkzaamheden verricht in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Het beroep is gegrond verklaard voor zover het is ingesteld door Van Beek en De Jong. De Stichting heeft ten opzichte van de in die uitspraak vermelde feitelijke werkzaamheden als nieuwe dan wel andere feitelijke werkzaamheden naar voren gebracht, dat zij incidenteel verzoeken indient bij de gemeente tot bijvoorbeeld het maaien van de beplanting op De Steupel en dat zij een alternatief plan voor De Steupel heeft ontwikkeld. Op basis van de door haar naar voren gebrachte werkzaamheden kan niet worden geoordeeld dat sprake is van andere werkzaamheden dan werkzaamheden die verband houden met de aan de orde zijnde bestemmingsplanprocedure. Het louter in rechte opkomen tegen besluiten, zoals een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, alsmede het verrichten van handelingen ter voorbereiding van het in rechte opkomen tegen besluiten, kan in de regel niet worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Van andere werkzaamheden van de Stichting is niet gebleken.

1.5. De conclusie is dat de Stichting niet kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb.

Toetsingskader

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.

Strekking ontheffing en plan

3. Bij het besluit van 29 november 2011 heeft het college van gedeputeerde staten op grond van artikel 15, eerste lid, van de Verordening Ruimte Zuid-Holland ontheffing verleend voor de bouw van tien vrijstaande woningen in het plangebied.

Het bestemmingsplan biedt een juridisch-planologisch kader voor de realisatie van tien woningen ten noordoosten van de kern Reeuwijk-Brug, tussen de camping "Reeuwijkse Hout" en de Reeuwijkse Plassen.

In het op 19 januari 1967 vastgestelde en 11 augustus 1967 deels goedgekeurde bestemmingsplan "De Sloene, zoals dit op 3 april 1978 is herzien, welke herziening op 5 juni 1979 is goedgekeurd door het college

van gedeputeerde staten, is aan de gronden de bestemming "Bungalows en Zomerhuizen" toegekend. Het bestemmingsplan kent aan de gronden van het plangebied bouwvlakken voor 45 woningen met een oppervlakte van 50 m² toe. Op 10 van deze bouwvlakken zijn recreatiewoningen gebouwd.

Ontheffing – wettelijk kader

4. Ingevolge artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) kunnen, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen.

5. Ingevolge artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro kan bij de verordening, bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, worden bepaald dat gedeputeerde staten op aanvraag van het college van burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen van krachtens dat lid vast te stellen regels, voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden indien de betrokken provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

6. Artikel 4.1a van de Wro is ingevoegd bij de wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels).

7. Ingevolge artikel IV van de wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening, Stb. 2012, 306 wordt een besluit van gedeputeerde staten waarbij toestemming is verleend tot afwijking van een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening, dat is vastgesteld voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van deze wet, gelijkgesteld met een ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a, eerste lid, van die wet.

8. In artikel 8.3, vierde lid, van de Wro, is het systeem van geconcentreerde rechtsbescherming opgenomen, hetgeen betekent dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan en het besluit tot verlening van de ontheffing voor de mogelijkheid van beroep als één besluit moeten worden aangemerkt. Voor zover het beroep betrekking heeft op het besluit van 29 november 2011 tot verlening van de ontheffing, maakt het derhalve deel uit van dit geding.

In dat kader kunnen de bezwaren tegen de verleende ontheffing ten volle aan de orde worden gesteld en zal worden beoordeeld of het college van gedeputeerde staten de ontheffing heeft kunnen verlenen en of de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan gebruik heeft mogen maken van de verleende ontheffing.

9. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Verordening Ruimte, zoals dit gold ten tijde van het bestreden besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, sluiten bestemmingsplannen voor gronden buiten de bebouwingscontouren (zoals aangegeven op kaart 1) bestemmingen uit die nieuwvestiging of uitbreiding van stedelijke functies mogelijk maken. Ten tijde van het besluit tot ontheffingverlening was deze bepaling opgenomen in artikel 2, eerste lid, van de Verordening Ruimte.

10. Ingevolge artikel 21, eerste lid, van de Verordening Ruimte kan het college van gedeputeerde staten ontheffing verlenen van de regels van deze verordening voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden indien de betrokken provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Ontheffing

11. Vaststaat dat het plangebied is gelegen buiten de bebouwingscontouren.

12. Bij besluit van 29 november 2011 heeft het college van gedeputeerde staten ontheffing verleend krachtens artikel 15, eerste lid, van de Verordening.

Ten tijde van dat besluit luidde artikel 15, eerste lid, van de Verordening Ruimte Zuid-Holland als volgt: het college van gedeputeerde staten is bevoegd ontheffing te verlenen van de bepalingen van deze verordening ten behoeve van de vestiging, de bouw, de verplaatsing of de uitbreiding van een woning, een bedrijf, een kantoor of een andere functie, of de functiewijziging van een bestaand gebouw of gebouwencomplex.

Hiervoor moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a) er is sprake van een groot maatschappelijk, sociaal en/of (bedrijfs)economisch belang;
- b) de provinciale belangen zoals verwoord in de provinciale structuurvisie worden niet in onevenredige mate aangetast;
- c) er zijn geen reële andere mogelijkheden én
- d) de negatieve effecten worden zoveel mogelijk beperkt.

13. In de ontheffing heeft het college van gedeputeerde staten vermeld dat en waarom volgens het college wordt voldaan aan artikel 15, eerste lid, van de Verordening Ruimte, zoals dit gold ten tijde van het verlenen van de ontheffing.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat een groot maatschappelijk belang is dat door het bestemmingsplan de planologische mogelijkheden worden geëxtensiverd waardoor het gebied minder wordt aangetast. Daarnaast draagt de investering in de publieke toegankelijkheid in de vorm van een voetpad bij aan de recreatieve gebruiksmogelijkheid van het gebied.

De provinciale belangen worden volgens het college niet in onevenredige mate aangetast, nu de ontwikkeling extensiever wordt en de

ruimtelijke kwaliteit daarbij is gebaat.

Volgens het college zijn er geen reële andere mogelijkheden, omdat de bouwmogelijkheden al bestaan en de gemeente de locatie zal willen benutten.

De negatieve gevolgen worden volgens het college zoveel mogelijk beperkt door natuurcompensatie op naastliggende percelen.

Ten slotte stelt het college dat de ontwikkeling past binnen de provinciale structuurvisie, waarin het gebied op de functiekaart is aangeduid als Recreatiegebied, omdat het gebied door de ontwikkeling toegankelijker wordt voor recreatieve doeleinden en minder wordt aangetast dan bij de ontwikkeling van 35 recreatiewoningen het geval zou zijn.

14. Van Beek en anderen bestrijden dat sprake is van een groot maatschappelijk belang en dat de ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd. Daartoe betogen Van Beek en anderen dat het bestemmingsplan "De Sloene" uit 1967 het alleen mogelijk maakte de percelen in het plangebied te gebruiken voor hervestiging van zomerhuisjes die moeten worden verplaatst. Daaraan is volgens hen sinds 1967 geen behoefte geweest. Volgens Van Beek en anderen was het bovendien alleen in theorie mogelijk om 35 zomerhuisjes op te richten. Het aantal was volgens hen afhankelijk van het aantal uit het plangebied te verplaatsen huisjes.

Van Beek en anderen bestrijden voorts dat de provinciale belangen niet in onevenredige mate worden aangetast. Daartoe voeren zij aan dat het belang bij de oprichting van de tien woningen zeer gering is. Daarentegen zou De Steupel groen blijven, indien de ontheffing niet verleend zou zijn. Dit zou volgens Van Beek en anderen het provinciaal belang dienen.

Er zijn volgens Van Beek en anderen reële andere mogelijkheden. Daartoe wijzen zij erop dat in de omgeving kavels te koop staan.

Ten slotte worden de negatieve effecten volgens Van Beek en anderen niet zoveel mogelijk beperkt. Daartoe wijzen Van Beek en anderen erop dat het gebied maar beperkt toegankelijk is.

14.1. De Afdeling is van oordeel dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat sprake is van een groot maatschappelijk, sociaal of (bedrijfs)economisch belang en evenmin dat er geen reële andere mogelijkheden zijn. Daartoe overweegt de Afdeling dat de gemeente eigenaar is van de betrokken percelen en kon beslissen gebruik te maken van de mogelijkheden op grond van het voorgaande bestemmingsplan om zomerhuisjes op te richten, of niet. Sinds het bestemmingsplan "De Sloene" uit 1967 is van deze mogelijkheden geen gebruik gemaakt. Gelet hierop kan de raad zich er niet op beroepen dat het onderhavige bestemmingsplan leidt tot extensivering van het bestaande gebruik van de betrokken percelen. Voorts overweegt de Afdeling dat Van Beek en anderen aannemelijk hebben gemaakt dat in de omgeving verschillende kavels te koop staan. Het college heeft niet deugdelijk gemotiveerd dat deze kavels niet geschikt zijn voor de realisatie van de plannen. Het besluit van het college zal worden vernietigd wegens strijd met het motiveringsbeginsel. Omdat het besluit van de raad zijn grondslag vindt in het besluit van het college en dat besluit moet worden vernietigd, komt ook het raadsbesluit voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal ten behoeve van een finale geschillenbeslechting wel de

beroepsgrond over artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) bespreken.

Het betoog slaagt.

Bestemmingsplan

Duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro))

15. Van Beek en anderen betogen dat de actuele regionale behoefte aan de woningen in de toelichting onvoldoende inzichtelijk is gemaakt door de verwijzing naar het rapport van KuiperCompagnons. Zij wijzen erop dat er in de nabije omgeving ongeveer 38 kavels te koop staan. Ook kunnen volgens hen gebieden die al voor woningbouw bestemd zijn, maar nog niet zijn bebouwd, worden benut voor uitgifte van kavels in een ruim opgezette landelijke setting. Voorts voeren zij aan dat er buiten de gemeente, maar in de regio, nog mogelijkheden zijn. Ten slotte is onvoldoende beschreven hoe de stedelijke ontwikkeling passend wordt ontsloten, aldus Van Beek en anderen.

15.1. Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder een stedelijke ontwikkeling verstaan: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, aan de volgende voorwaarden:

a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;

b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;

c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

15.2. Gelet op de kleinschalige woningbouw die het plan mogelijk maakt, is de Afdeling van oordeel dat de raad er terecht van is uitgegaan dat het plan niet voorziet in een woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. De in het plan voorziene ontwikkeling kan dan ook niet worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in deze bepaling van het Bro, zodat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing is.

Het betoog faalt.

Conclusie

16. Nu de ontheffing in strijd met artikel 3:46 van de Awb is verleend, heeft de raad de ontheffing niet aan het plan ten grondslag mogen leggen. Het plan is daarom in strijd met artikel 3, eerste lid, van de Verordening Ruimte vastgesteld.

17. Het beroep is niet-ontvankelijk voor zover dit is ingesteld door Stichting De Steupel.

Het beroep is gegrond voor zover dit is ingesteld door Speelman, De Jong en Van Beek. Gelet op hetgeen onder 14.1 en onder 15.2 is overwogen moeten het besluit van de raad van 16 juli 2014 tot vaststelling van het bestemmingsplan "De Steupel" en het daaraan ten grondslag liggende besluit van het college van gedeputeerde staten van 29 november 2011 tot ontheffingverlening worden vernietigd.

De Afdeling ziet geen aanleiding tot het toepassen van een bestuurlijke lus, omdat in verband met de aard van de gebreken in de besluitvorming van de beide betrokken bestuursorganen onzeker is of de gebreken binnen afzienbare termijn kunnen worden hersteld.

18. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover dit is ingesteld door de stichting Stichting De Steupel;
- II. verklaart het beroep gegrond voor zover dit is ingesteld door T.P.L.M. van Beek, J.L.W.M. de Jong en R.L. Spielman;
- III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk van 16 juli 2014, kenmerk Z-11-1382/INT-14-6682, tot vaststelling van het bestemmingsplan "De Steupel";
- IV. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 29 november 2011, kenmerk PZH 2011-302972937;
- V. draagt de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk op om binnen vier weken na de verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
- VI. veroordeelt de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk tot vergoeding van de door T.P.L.M. van Beek, J.L.W.M. de Jong en R.L. Spielman in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 996,04 (zegge: negenhonderdzesennegentig euro en vier cent), waarvan € 980,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;
- VII. gelast dat de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk aan T.P.L.M. van Beek, J.L.W.M. de Jong en R.L. Spielman het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettehoven, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. A. Bijleveld, griffier.

w.g. Van Ettehoven
voorzitter

w.g. Bijleveld
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 december 2015

433.

Verzonden: 23 december 2015

