

ECLI:NL:RVS:2014:2415

Instantie Raad van State
Datum uitspraak 02-07-2014
Datum publicatie 02-07-2014
Zaaknummer 201309144/1/R4
Rechtsgebieden Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie

Bij besluit van 16 juli 2013 heeft het college van gedeputeerde staten besloten de raad van de gemeente Cromstrijen een aantal reactieve aanwijzingen te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) met betrekking tot het door de raad bij besluit van 2 juli 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Torensteepolder".

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

201309144/1/R4.

Datum uitspraak: 2 juli 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te [plaats],
2. het college van burgemeester en wethouders van Cromstrijen, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 juli 2013 heeft het college van gedeputeerde staten besloten de raad van de gemeente Cromstrijen een aantal reactieve aanwijzingen te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) met betrekking tot het door de raad bij besluit van 2 juli 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Torensteepolder".

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders beroep ingesteld.

Het college van burgemeester en wethouders heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 maart 2014, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door mr. A.P. Cornelissen, advocaat te Middelharnis, en A. Ton, het college van burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door mr. E.J. van Huut, I. van der Venne, mr. D.H. van de Rijdt, bijgestaan door ing. A. van den Berg en ing. S. Meijerink, en het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door ing. E. Schepers, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

Het bestemmingsplan

1. Het bestemmingsplan "Torensteepolder" biedt onder meer de mogelijkheid om in het westelijk deel van de Torensteepolder, gelegen ten zuiden van de kern van Numansdorp in de gemeente Cromstrijen, 179 woningen te realiseren. Op dit moment is het plangebied in gebruik door agrariërs.

Toetsingskader

2. Het college van gedeputeerde staten heeft de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven die het ter bescherming van provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het college van gedeputeerde staten in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing heeft kunnen uitgaan. De Afdeling toetst de beslissing van het college om van deze bevoegdheid gebruik te kunnen maken terughoudend. Voorts beoordeeld de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Bestreden besluit

3. Bij het bestreden besluit heeft het college van gedeputeerde staten aan de raad reactieve aanwijzingen gegeven met betrekking tot het plandeel met de bestemming "Woongebied-Uit te werken", het zuidwestelijk gelegen plandeel met de bestemming "Wonen-1" en het daaraan grenzende plandeel met de bestemming "Verkeer". De reactieve aanwijzingen zijn gegeven, omdat de behoefte aan de voorziene woningen onvoldoende is aangetoond en vanwege strijd met de in artikel 2, tweede lid, van de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland opgenomen ladder voor duurzame verstedelijking.

Verordening Ruimte

4. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Verordening Ruimte voorziet een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een nieuwe ontwikkeling met wonen, bedrijven, zelfstandige kantoren, detailhandel en andere stedelijke voorzieningen in een aantoonbare behoefte en is gebaseerd op een regionale visie op het programma terzake of is tenminste regionaal afgestemd. De toelichting van het bestemmingsplan bevat hierover een verantwoording.

Ingevolge het tweede lid houdt een bestemmingplan dat betrekking heeft op een nieuwe ontwikkeling met wonen, bedrijven, zelfstandige kantoren, detailhandel en andere stedelijke voorzieningen rekening met de navolgende voorkeursvolgorde:

- het benutten van locaties voor herstructurering, intensivering of transformatie binnen bestaand stedelijk en dorpsgebied 2010 als aangegeven op kaart 4a;

- het benutten van locaties aansluitend aan bestaand stedelijk en dorpsgebied 2010 als aangegeven op kaart 4a.

De toelichting van het bestemmingsplan bevat hierover een verantwoording.

Ingevolge het derde lid levert een bestemmingsplan voor gronden gelegen buiten de bebouwingscontouren, zoals aangegeven op kaart 1, of voor gronden binnen maar aansluitend aan de bebouwingscontouren, dat een nieuwe ontwikkeling mogelijk maakt waarvan ruimtelijke effecten zijn te

verwachten in het buitengebied of met uitstraling naar het buitengebied, een bijdrage aan de ambities behorende bij de kwaliteitskaart van de provinciale structuurvisie door de ruimtelijke kwaliteiten van het gebied te behouden en te versterken. De toelichting van het bestemmingsplan bevat hierover een verantwoording, vervat in een beeldkwaliteitsparagraaf.

Behoeftte aan woningen

5. Het college van gedeputeerde staten heeft in de brief van 11 maart 2014 aan het college van burgemeester en wethouders en ter zitting naar voren gebracht het ontbreken van een aantoonbare behoefte aan de voorziene woningen als grond voor het geven van de reactieve aanwijzingen te laten vervallen. Volgens het college van gedeputeerde staten blijkt uit de actualisatie Regionale Woonvisie Hoeksche Waard dat het in het bestemmingsplan "Torensteepolder" opgenomen woningbouwprogramma voorziet in een aantoonbare behoefte, die regionaal is afgestemd. Daarmee is volgens het college van gedeputeerde staten voldaan aan artikel 2, eerste lid, van de Verordening Ruimte.

Nu gelet hierop de behoefte aan de woningen niet langer wordt betwist, behoeft de Afdeling niet in te gaan op de beroepsgronden van het college van burgemeester en wethouders en [appellante sub 1] over de behoefte aan de voorziene woningen.

Reactieve aanwijzing met betrekking tot het plandeel "Woongebied-Uit te werken"

6. Aan een groot deel van de in het plan opgenomen gronden is de bestemming "Woongebied-Uit te werken" toegekend. Ingevolge artikel 12, lid 12.1, van de planregels zijn deze gronden bestemd voor:

- a. het wonen in de vorm van vrijstaande woningen;
- b. het wonen in de vorm van twee-aan-eengebouwde woningen;
- c. verblijfsgebied - niet zijnde wijkontsluitingsweg - en bijbehorende voorzieningen, zoals parkeervoorzieningen, nutsvoorzieningen, groen, bermen, taluds, water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- d. wijkontsluitingswegen, en bijbehorende voorzieningen, zoals parkeervoorzieningen, nutsvoorzieningen, groen, bermen, taluds, water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- e. agrarische doeleinden.

Ingevolge artikel 12, lid 12.2, aanhef en onder a en j, zal de bestemming overeenkomstig artikel 3.6 van de Wro door burgemeester en wethouders worden uitgewerkt. Op deze gronden mag worden gebouwd en gelden de volgende regels:

- a. uitwerking van de bestemming mag pas plaats vinden als tenminste 70% van de woningen die minimaal moeten worden gebouwd binnen de bestemming "Wonen-2" alsmede de uitgewerkte bestemming "Maatschappelijk-Uit te werken 1" in aanbouw zijn;
- j. indien blijkt dat niet aan de faseringsregel van lid 12.2 sub a voldaan kan worden, vindt een uitwerking plaats naar een agrarische bestemming waarbij de bestaande situatie uitgangspunt is, een en ander conform het beeldkwaliteitplan, paragraaf 2.2 afbeelding "eindbeeld na realisatie fase 1".

6.1. Het college van gedeputeerde staten heeft aan de reactieve aanwijzing met betrekking tot het plandeel met de bestemming "Woongebied-Uit te werken" ten grondslag gelegd dat niet wordt voldaan aan de voorkeursvolgorde van de ladder voor duurzame verstedelijking, zoals opgenomen in artikel 2, tweede lid, van de Verordening Ruimte. Door het vervallen van de in het ontwerpplan opgenomen bestemming "Maatschappelijk-Uit te werken 2" worden volgens het college van gedeputeerde staten de binnen de bestemming "Woongebied-Uit te werken" voorziene woningen niet aansluitend aan bestaand stads- en dorpsgebied gerealiseerd.

6.2. Het college van burgemeester en wethouders en [appellante sub 1], eigenaresse van een groot deel van de gronden in het plangebied, stellen dat de reactieve aanwijzing ten onrechte is gegeven. Volgens het college van burgemeester en wethouders en [appellante sub 1] is voldaan aan de ladder voor duurzame verstedelijking, als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Verordening Ruimte.

Het college van burgemeester en wethouders stelt in dit verband dat binnen het bestaande stedelijk en dorpsgebied diverse inbreidingslocaties ontwikkeld worden, maar dat er voor grootschaliger ontwikkelingen geen ruimte is. Daarom is volgens het college van burgemeester en wethouders ervoor gekozen om de in het plan voorziene woningen te realiseren aansluitend aan het bestaand stedelijk en dorpsgebied 2010, als bedoeld in de Verordening Ruimte. Dit gebied ligt volgens het college van burgemeester en wethouders binnen de bebouwingscontour zoals vastgesteld in de Verordening Ruimte. Uit de provinciale structuurvisie kan volgens het college van burgemeester en wethouders worden opgemaakt dat reeds is ingestemd met de voorziene ontwikkelingen, aangezien het betreffende plandeel ligt in het gebied dat door de provincie is aangemerkt als nieuw stads- en dorpsgebied.

[appellante sub 1] voert in dit verband aan dat de binnen het plan voorziene ontwikkelingen worden gerealiseerd aansluitend aan bestaand stedelijk- en dorpsgebied. Daartoe voert zij aan dat het noordelijke plangedeelte direct aansluit op de woonbebouwing ten zuiden van de Schuringsdijk van Numansdorp. Daarnaast sluit volgens [appellante sub 1] het plangedeelte met de uit te werken bestemming voor maatschappelijke doeleinden, oostelijk langs de Fortlaan, direct aan op het bestaande dorpsgebied. De zuidkant van het plangebied sluit aan op de wijk Numansgors, die langs het Hollands Diep ligt, aldus [appellante sub 1].

Het plandeel dat in het ontwerpbestemmingsplan was bestemd als "Maatschappelijk-Uit te werken 2" is volgens het college van burgemeester en wethouders en [appellante sub 1] deels gelegen buiten de in de Verordening Ruimte vastgestelde bebouwingscontour, zodat de ontwikkeling van die bestemming in strijd zou zijn geweest met de Verordening Ruimte. Daarnaast is dit plandeel volgens [appellante sub 1] qua vorm niet geschikt om een efficiënte stedenbouwkundige verkaveling mogelijk te maken.

6.3. Het bestemmingsplan heeft betrekking op een nieuwe ontwikkeling met wonen. Dit betekent dat de raad bij de vaststelling van het plan rekening moet houden met de voorkeursvolgorde, als opgenomen in artikel 2, tweede lid, van de Verordening Ruimte. In paragraaf 3.2.2 van de plantoelichting is ingegaan op de mogelijkheden het voorziene aantal woningen te bouwen op zogenoemde inbreidingslocaties. De reactieve aanwijzing ziet niet op dit onderdeel van artikel 2, tweede lid, van de Verordening Ruimte. Ter zitting heeft het college van gedeputeerde staten desgevraagd toegelicht dat de reactieve aanwijzing is gegeven, omdat niet alle reële aansluitingsmogelijkheden aan het bestaande stads- en dorpsgebied 2010 zijn benut. Dit zou volgens het college van gedeputeerde staten wel het geval zijn geweest bij ontwikkeling van de in het ontwerpplan opgenomen bestemming "Maatschappelijk-Uit te werken 2" en verkleining van het plandeel met de bestemming "Woongebied-Uit te werken", aldus het college van gedeputeerde staten.

6.4. Het plandeel met de bestemming "Woongebied-Uit te werken", waarvoor de reactieve aanwijzing is gegeven, grenst ten noorden aan het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk-Uit te werken 1" dat mede grenst aan het plandeel met de bestemming "Wonen-2". Het plandeel met de bestemming "Wonen-2" grenst ten zuiden aan de bestaande woningen aan de Schuringsdijk te Numansdorp, gemeente Cromstrijen. Daarmee sluit het plandeel met de bestemming "Woongebied - Uit te werken" naar het oordeel van de Afdeling aan op het bestaande stedelijk en dorpsgebied 2010, zoals weergegeven op kaart 4a van de Verordening Ruimte. De omstandigheid dat de in het ontwerpplan opgenomen bestemming "Maatschappelijk- Uit te werken 2" - wat daar ook verder van zij - niet in het definitief vastgestelde plan is opgenomen, maakt deze conclusie niet anders, nu deze bestemming niet zou grenzen aan het plandeel met de bestemming "Woongebied-Uit te werken". Uit de tekst van artikel 2, tweede lid, van de Verordening Ruimte noch uit de toelichting bij dit artikel volgt, zoals het college van gedeputeerde staten ter zitting naar voren heeft gebracht, dat over een brede strook grond moet worden aangesloten aan het bestaande stedelijk en dorpsgebied 2010, zoals weergegeven op kaart 4a van de Verordening Ruimte. Dat in dit geval het plan voorziet in de ontwikkeling van woningen op een strook grond die aan de smalle zijde aansluit aan bedoeld bestaand stedelijk en dorpsgebied 2010 en niet aan de lange zijde, maakt naar het oordeel van de Afdeling dan ook niet dat het plandeel met de bestemming "Woongebied-Uit te werken" in strijd is met artikel 2, tweede lid, van de Verordening Ruimte. Het college van gedeputeerde staten heeft zich dan ook ten onrechte op het standpunt gesteld dat de voorziene woningen niet aansluitend aan het

bestaande stedelijk en dorpsgebied 2010, zoals weergegeven op kaart 4a van de Verordening Ruimte, zijn voorzien. Gelet hierop heeft het college van gedeputeerde staten zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening het geven van deze reactieve aanwijzing noodzakelijk maken.

De betogen van het college van burgemeester en wethouders en [appellante sub 1] dat de reactieve aanwijzing met betrekking tot het plandeel met de bestemming "Woongebied-Uit te werken" ten onrechte is gegeven, slagen.

Reactieve aanwijzing met betrekking tot het zuidwestelijke deel van het plandeel "Wonen-1" en aansluitende bestemming "Verkeer"

7. Het college van gedeputeerde staten heeft aan de reactieve aanwijzing met betrekking tot het zuidwestelijke deel van het plandeel met de bestemming "Wonen-1" en aansluitende bestemming "Verkeer" ten grondslag gelegd dat het in het plan mogelijk gemaakte zogenoemde "hofje" ernstig afbreuk doet aan het ontwerpprincipe van een lint in het buitengebied. Daarbij is in het aanwijzingsbesluit vermeld dat tijdens het bestuurlijk overleg van 20 februari 2013 is afgesproken dat de woningbouw in een lint zal worden ontwikkeld aansluitend aan het bestaande stads- en dorpsgebied.

8. Het college van burgemeester en wethouders en [appellante sub 1] stellen dat de reactieve aanwijzing ten onrechte is gegeven.

Het college van burgemeester en wethouders voert in dit kader aan dat het ontwerpprincipe van een lint in dit geval niet van toepassing is, omdat sprake is van een stads- of dorpsgebied als bedoeld in de Verordening Ruimte. De lintbebouwing voorziet in een verbinding tussen Numansdorp en de wijk gelegen aan het Hollands Diep. Het zogenoemde hofje heeft volgens het college van burgemeester en wethouders een functie, zodat het geen normale lintbebouwing betreft.

[appellante sub 1] voert in dit kader aan dat geen provinciale belangen zijn gemoeid bij een stedenbouwkundig ontwerp van een deel van het bestemmingsplangebied. Bovendien gaat het om een beperkt aantal woningen in vergelijking met de rest van de in het plangebied mogelijk gemaakte woningen, aldus [appellante sub 1].

Voorts stellen het college van burgemeester en wethouders en [appellante sub 1] dat de verkeersbestemming noodzakelijk is voor de ontsluiting van de overige voorziene woningen. Dit is volgens hen door het college van gedeputeerde staten ten onrechte niet onderkend.

Het college van gedeputeerde staten heeft in zijn besluit ten aanzien van het hofje geen wettelijke grondslag vermeld. Eerst ter zitting heeft het college van gedeputeerde staten naar voren gebracht dat de grondslag van deze aanwijzing is gelegen in artikel 2, derde lid, van de Verordening Ruimte. Volgens het college van gedeputeerde staten levert het plan te weinig bijdrage aan de ambities behorende bij de kwaliteitskaart van de provinciale structuurvisie. Het ontwerpprincipe van een lint is volgens het college van gedeputeerde staten karakteristiek voor de Hoeksche Waard gezien de kwaliteitskaart. Hetgeen het college van gedeputeerde staten ter zitting naar voren heeft gebracht, volgt niet uit het bestreden besluit. Daarin staat alleen dat het hofje aan het uiteinde van het lint ernstig afbreuk doet aan het ontwerpprincipe van een lint in het buitengebied. Het college van gedeputeerde staten heeft ter zitting niet duidelijk gemaakt waarom het planologisch mogelijk maken van het hofje in strijd met artikel 2, derde lid van de Verordening Ruimte zou zijn. Gelet daarop ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht niet berust op een deugdelijke motivering.

De betogen van het college van burgemeester en wethouders en [appellante sub 1] dat de reactieve aanwijzing met betrekking tot het zuidwestelijke deel van het plandeel "Wonen-1" en aansluitende bestemming "Verkeer" ten onrechte is gegeven, slagen. Hetgeen zij overigens hebben aangevoerd met betrekking tot deze aanwijzing behoeft geen bespreking.

Conclusie

9. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van het college van burgemeester en wethouders en [appellante sub 1] gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro, en artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.

10. Ter voorlichting aan partijen merkt de Afdeling het volgende op. Naar aanleiding van deze uitspraak dient het gemeentebestuur, tenzij de raad zou besluiten tot intrekking van deze gedeelten van het plan, het besluit tot vaststelling van het plandeel met de bestemming "Woongebied-Uit te werken" en het zuidwestelijke deel van het plandeel met de bestemming "Wonen-1" en het daaraan grenzende plandeel met de bestemming "Verkeer", onverwijld met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften bekend te maken, waarna daartegen, gedurende de in artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijn voor het indienen van een beroepschrift, voor belanghebbenden die terzake een zienswijze naar voren hebben gebracht of aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten dit niet te hebben gedaan, beroep bij de Afdeling openstaat.

Proceskosten

11. Het college van gedeputeerde staten dient ten aanzien van [appellante sub 1] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van het college van burgemeester en wethouders is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 16 juli 2013, kenmerk PHZ-2013-417530806;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij [appellante sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachtien euro) voor [appellante sub 1] en € 318,00 (zegge: driehonderdachtien euro) voor het college van burgemeester en wethouders van Cromstrijen vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.G. Alderlieste, ambtenaar van staat.

w.g. Hoekstra w.g. Alderlieste
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 juli 2014