

Uitspraak 201606797/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 1 maart 2017

Tegen: de raad van de gemeente Horst aan de Maas

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Limburg

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:545**

201606797/1/R1.

Datum uitspraak: 1 maart 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, wonend te Swolgen, gemeente Horst aan de Maas,
2. [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B], wonend te Swolgen, gemeente Horst aan de Maas (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]),

en

de raad van de gemeente Horst aan de Maas,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 juli 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Kerkveld 2 Swolgen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 januari 2017, waar [appellant sub 1] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. drs. P.A.M. van Hoef, advocaat te Venray, [appellant sub 2], bijgestaan door Van Hoef, en de raad, vertegenwoordigd door T.J.P.H. Raassens, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De gemeente Horst aan de Maas wil ter plaatse van het plangebied woningen realiseren. Hiertoe zijn in het plan 20 woningen bij recht toegestaan. Ook is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen die 5 extra woningen mogelijk maakt. De gronden ter plaatse van het plangebied zijn op dit moment voornamelijk bestemd voor en in gebruik voor agrarische doeleinden. [appellant sub 1] en anderen wonen in de nabijheid van het plangebied

en richten zich tegen de mogelijkheid om woningen te realiseren. [appellant sub 2] heeft een recreatiewoning in de nabijheid van het plangebied. Hij richt zich tegen het plandeel met de bestemming "Groen" in het zuiden van het plangebied. [appellant sub 2] wil dat deze bestemming niet in de bestemming "Woondoeleinden" kan worden gewijzigd en dat de aanleg van de groenstrook wordt geborgd door het opnemen van een voorwaardelijk verplichting in de planregels. Hij vreest dat de verkoopwaarde van zijn recreatiewoning afneemt indien het groene karakter van de omgeving van zijn recreatiewoning onvoldoende wordt geborgd.

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.

Wettelijke bepalingen en planregels

3. De relevante wettelijke bepalingen en planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Beroepsgronden

De beroepsgrond van [appellant sub 1] en anderen

4. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het plan niet voldoet aan de vereisten zoals genoemd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).

Hiertoe voeren zij ten eerste aan dat niet wordt voorzien in een actuele regionale behoefte. In dit verband voeren zij onder verwijzing naar de structuurvisie "Regionale structuurvisie wonen Noord-Limburg" (hierna: de Regionale Structuurvisie) aan dat in buurgemeenten de planvoorraad groter is dan de vraag naar woningen.

Ten tweede voeren [appellant sub 1] en anderen aan dat onvoldoende is onderzocht of de ontwikkeling kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins.

4.1. In de plantoelichting staat in paragraaf 3.2.2. dat het plan regionaal is afgestemd. In de, in voorbereiding zijnde, regionale structuurvisie Wonen Noord-Limburg is een kwantitatieve vergelijking gemaakt waarin de planvoorraad wordt vergeleken met de demografische ontwikkeling. Dit plan is opgenomen in de planvoorraad. In deze vergelijking is er sprake van een grotere vraag naar woningen dan de planvoorraad in Horst aan de Maas. In de buurgemeenten in de regio is dit beeld echter anders. Dit overaanbod in buurgemeenten hoeft echter geen probleem te zijn voor de ontwikkeling van dit plan. Voor de kern Swolgen is op basis van de meest recente berekeningen van de woningbouwbehoefte, voor de periode 2014-2024 nog behoefte aan ongeveer 30 extra woningen. Met het onderhavig plan kan worden voorzien in maximaal 25 woningen inclusief de wijzigingsbevoegdheid. In de plantoelichting staat voorts dat er geen binnenstedelijke locaties zijn die zich lenen voor onderhavige ontwikkeling. Er staat momenteel ook geen vastgoed leeg dat zou kunnen voorzien in deze ontwikkeling. Opkopen van locaties die niet leegstaan is financieel niet haalbaar en ruimtelijk onwenselijk. Daarnaast is het plan zo ontworpen dat de kernrand van Swolgen een vloeiende overgang naar het buitengebied krijgt. De provincie heeft aangegeven dat het plan goed aansluit bij de kern Swolgen en voor een betere afronding richting het buitengebied zorgt, aldus de plantoelichting.

4.2. In de Regionale Structuurvisie van februari 2016 wordt door de gemeenten Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Mook en Middelaar, Venlo, Venray en Peel en Maas en de provincie Limburg sturing gegeven aan de regionale woningmarkt. Bepaald is dat de regionale plancapaciteit in 2030 niet meer mag zijn dan de regionale huishoudensgroei. Dit betekent in totaal een afname van 32% van de plancapaciteit. In de gemeenten waar de plancapaciteit hoger is dan de huishoudensgroei wordt ernaar gestreefd om de plancapaciteit in de eerste vijf jaar met 40% van het overschot ten opzichte van de huishoudensgroei te reduceren. Uit de Regionale Structuurvisie blijkt voorts dat de totale plancapaciteit in de gemeente Horst aan

de Maas 1234 woningen bedraagt. De huishoudensgroei in deze gemeente in de periode 2015-2030 wordt geschat op 1295. Vervolgens staat in de Regionale Structuurvisie dat in de regio kaderstellende afspraken zijn gemaakt over het terugbrengen van de plancapaciteit. In gemeente Horst aan de Maas hoeft blijkens die afspraak de plancapaciteit niet te worden gereduceerd, aldus de Regionale Structuurvisie.

4.3. Vast staat dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

4.4. De Afdeling stelt voorop dat uit artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro volgt dat de raad bij de vaststelling van een plan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, dient te beoordelen of hieraan een actuele regionale behoefte bestaat. [appellant sub 1] en anderen hebben betoogd dat dit plan niet voorziet in een actuele regionale behoefte reeds omdat er in naastgelegen gemeenten sprake is van een overschot van plancapaciteit. Weliswaar staat vast dat de totale plancapaciteit in de buurgemeenten van Horst aan de Maas groter is dan vraag naar woningen op basis van de huishoudensgroei in die gemeenten, maar om die reden zijn er in het kader van de Regionale Structuurvisie in de regio voor iedere gemeente afzonderlijk afspraken gemaakt over het terugbrengen van de plancapaciteit. Voor de gemeente Horst aan de Maas hebben deze afspraken tot gevolg dat de plancapaciteit niet hoeft te worden teruggebracht. Door het vaststellen van dit plan heeft de raad overeenkomstig deze afspraken gehandeld. [appellant sub 1] en anderen hebben de in de Regionale Structuurvisie vermelde gegevens niet betwist. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich hier bij de vaststelling van het plan niet op de Regionale Structuurvisie heeft mogen baseren. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorziene ontwikkeling in een actuele regionale behoefte voorziet.

4.5. De raad heeft in paragraaf 3.2.2. van de plantoelichting toegelicht waarom de gewenste woningbouw niet kan worden voorzien door het benutten van locaties voor herstructurering, intensivering of transformatie binnen het bestaand bebouwd gebied. [appellant sub 1] en anderen hebben gewezen op drie alternatieve locaties waar de woningbouwbehoefte kan worden voorzien namelijk ter plaatse van starterswoningen aan de Beurskensweide, een basisschool en het perceel met leegstaande gebouwen van de Boerenbond. Met betrekking tot de starterswoningen aan de Beurskensweide heeft de raad onbestreden gesteld dat die tot de planvoorraad behoren waarmee in de Regionale Structuurvisie rekening is gehouden. Voorts heeft de raad met betrekking tot de basisschool onbestreden gesteld dat die ten tijde van de vaststelling van het plan niet leeg stond en niet vast stond dat leegstand op korte termijn zou volgen. Met betrekking tot het perceel met gebouwen van de Boerenbond heeft de raad toegelicht dat deze locatie binnen de begroting niet omgevormd kan worden voor de gewenste woningbouw. Hiervoor zouden de gronden namelijk van een particulier moeten worden aangekocht en de gebouwen ter plaatse worden verwijderd, terwijl de gronden voor dit plan al grotendeels in eigendom zijn van de gemeente. Nog daargelaten of de aankoop van het perceel van de Boerenbond kan worden gerealiseerd, zijn daarmee volgens de raad zodanige kosten gemoeid dat de betrokken woningen niet financieel uitvoerbaar zijn. [appellant sub 1] en anderen hebben geen redenen genoemd waarom de locatie desondanks een geschikte locatie in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, van het Bro is. Gelet op het voorgaande 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 de behoefte niet kan worden voorzien binnen het bestaand stedelijk gebied van die regio door bijvoorbeeld herstructurering of transformatie.

4.6. Uit het voorgaande volgt dat het betoog van [appellant sub 1] en anderen dat bij het vaststellen van het plan is gehandeld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet slaagt.

4.7. [appellant sub 1] en anderen betogen voorts dat de voorziene ontwikkeling in strijd is met de Omgevingsverordening Limburg 2014. Ter zitting is bevestigd dat de geschilpunten met betrekking tot de Omgevingsverordening Limburg 2014 identiek zijn aan de geschilpunten met betrekking tot artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. De Afdeling stelt vast dat het toetsingskader uit de Omgevingsverordening Limburg 2014 voor zover hier van belang identiek is aan het toetsingskader uit artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Nu geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het plan niet voldoet aan de vereisten zoals genoemd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro bestaat ook geen aanleiding voor het oordeel dat het plan niet voldoet aan de vereisten zoals opgenomen in de Omgevingsverordening Limburg 2014.

Het betoog faalt.

5. Voorts betogen [appellant sub 1] en anderen dat de voorziene ontwikkeling in strijd is met het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014. In dit verband wijzen zij op de argumenten die zij in het kader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro naar voren hebben gebracht.

5.1. De raad moet met Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 rekening houden, hetgeen hij heeft gedaan in paragraaf 3.3.1 van de plantoelichting. Overigens heeft de raad, zoals onder 4.4 en 4.5 reeds is overwogen, zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake is van een actuele regionale behoefte en die behoefte niet kan worden voorzien binnen het bestaand stedelijk gebied van die regio door bijvoorbeeld herstructurering of transformatie.

Het betoog faalt.

6. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 1] en anderen ongegrond.

De beroepsgronden van [appellant sub 2]

7. [appellant sub 2] betoogt dat de bestemming van het plandeel met de bestemming "Groen" in het zuiden van plangebied ten onrechte kan worden gewijzigd naar de bestemming "Woongebied".

7.1. De raad heeft ter zitting uitgelegd dat in het ontwerpbestemmingsplan de bestemming "Woongebied" was toegekend aan het bestreden plandeel en dat die bestemming is gewijzigd naar de bestemming "Groen" naar aanleiding van de zienswijze van [appellant sub 2]. De raad heeft zich daarbij niet gerealiseerd dat ter plaatse van het bestreden plandeel de wijzigingsbevoegdheid zoals die in artikel 3, lid 3.3, van de planregels is opgenomen, kan worden aangewend. Ter zitting heeft de raad medegedeeld dat hij de wijzigingsbevoegdheid voor dit plandeel had uitgezonderd als hij zich dat wel had gerealiseerd. Gelet op deze toelichting is de Afdeling van oordeel dat het besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

8. Voorts betoogt [appellant sub 2] dat de aanleg van de groene afscheiding ter plaatse van het plandeel met de bestemming "Groen" in het zuidelijk deel van het plangebied gelegen ten onrechte niet is geborgd door het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels waarbij ook de aard van de groene afscheiding wordt gepreciseerd.

8.1. De raad heeft ter zitting toegezegd om een groene afscheiding ter plaatse van het bestreden plandeel te realiseren. Gelet hierop en in lijn met haar uitspraak van 6 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2929](#) oordeelt de Afdeling dat nu de gemeente het in haar macht heeft om de groene afscheiding te realiseren en niet is gebleken van belemmeringen die zich hiertegen verzetten, de raad in redelijkheid heeft kunnen afzien van het opnemen van een verplichting daartoe in het plan.

Het betoog faalt.

9. In hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover de wijzigingsbevoegdheid zoals opgenomen in artikel 3, lid 3.3, van de planregels van toepassing is op het plandeel met de bestemming "Groen" in het zuiden van plangebied, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het beroep van [appellant sub 2] is gegrond zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

10. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, 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 op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

11. Met betrekking tot [appellant sub 1] en anderen bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding. Met betrekking tot [appellant sub 2] dient de raad 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 van [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de gemeente Horst aan de Maas van 12 juli 2016 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kerkveld 2 Swolgen" voor zover de wijzigingsbevoegdheid zoals opgenomen in artikel 3, lid 3.3, van de planregels van toepassing is op het plandeel met de bestemming "Groen" in het zuidelijk deel van het plangebied gelegen;

III. draagt de raad van de gemeente Horst aan de Maas op om binnen zes weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. verklaart het beroep van [appellant sub 1] en anderen ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Horst aan de Maas tot vergoeding van bij [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 990,00 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Horst aan de Maas aan [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S.W.A.M.M. Delauw, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Delauw
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 maart 2017

812.

Bijlage

* Bij rechtsoverwegingen 4.4 en 7.1

Planregels

Bestemming "Groen"

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Groen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. groenvoorzieningen, bermen en beplanting;

b. paden, speelvoorzieningen, hondentoilet, water en voorzieningen voor de waterhuishouding;

met bijbehorende bouwwerken, geen gebouwen zijnde, wegen en verhardingen en parkeervoorzieningen.

3.3 Wijzigingsbevoegdheid

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd de bestemming "Groen" (deels) te wijzigen in de bestemming "Woongebied" onder de voorwaarden dat:

a. het maximum aantal woningen in het gehele plangebied niet meer dan 25 zal bedragen.

Bestemming "Woongebied"

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Woongebied" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen;
- b. voorzieningen voor verkeer en verblijf;
- c. parkeervoorzieningen, met dien verstande dat dient te worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid, conform de geldende parkeernormen;
- d. groenvoorzieningen;
- e. water en waterhuishoudkundige voorzieningen.
- f. nutsvoorzieningen.

4.2 Bouwregels

4.2.1 Woningen

Voor het bouwen van woningen (hoofdgebouwen) gelden de volgende regels:

- a. het aantal woningen mag niet meer bedragen dan 20.

* Bij rechtsoverwegingen 4.4 en 4.5

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 1.1.1

1. In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.
- h. bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Artikel 3.1.6, tweede lid

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet 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.