

ECLI:NL:RVS:2018:3535

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	31-10-2018
Datum publicatie	31-10-2018
Zaaknummer	201706778/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Tussenuitspraak bestuurlijke lus
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 juni 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening Van Dedemsweg 5-7 te Punthorst" vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2019/27 JOM 2019/42 JOM 2019/859 Jurisprudentie Grondzaken 2019/8 met annotatie van Loo, F.M.A. van der

Uitspraak

201706778/1/R3.

Datum uitspraak: 31 oktober 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

[appellante], wonend te Punthorst, gemeente Staphorst,

en

de raad van de gemeente Staphorst,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 juni 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening Van Dedemsweg 5-7 te Punthorst" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 september 2018, waar [appellante], bijgestaan door mr. drs. J.M. Stedelaar, rechtsbijstandverlener te Leiden, en de raad, vertegenwoordigd door ing. J.J. Grob, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Artikel 8:51d van de Awb luidt, voor zover thans van belang: "Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen."

Inleiding

2. In het bestreden plan wordt aan de in het geding zijnde gronden aan de Van Dedemsweg 5-7 te Punthorst de bestemming "Agrarisch met waarden - Kleinschalig" toegekend. Aan een deel van de gronden wordt tevens de functieaanduiding "verblijfsrecreatie" toegekend. Het plan maakt binnen deze functieaanduiding een groepsaccommodatie en een daarbij behorende recreatieruimte tot een maximale oppervlakte van 430 m² mogelijk die ondergeschikt moet zijn aan de uitoefening van agrarische bedrijvigheid.

3. [appellante] is woonachtig aan de [locatie] te Punthorst.

Toetsingskader

4. 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.

4.1. De relevante planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Alternatieven

5. [appellante] betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft gekozen voor variant 1 in het advies van Het Oversticht (de voorkeursvariant), maar voor variant 2, op de grond dat deze gunstiger is voor de recreanten. Juist variant 1 beperkt de nadelige invloed op haar woon- en leefklimaat nog enigszins. De raad heeft dan ook onvoldoende rekening gehouden met haar belangen. Ter zitting heeft [appellante] toegelicht dat het daarbij in het bijzonder gaat om het zicht vanuit haar achtertuin op het plangebied.

5.1. De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.

5.2. In augustus 2016 heeft Het Oversticht advies uitgebracht over de nieuwe invulling zoals voorzien met het plan. Het Advies is opgenomen in bijlage 1 van de plantoelichting. Het Oversticht heeft twee varianten uitgewerkt voor de locatie van een te realiseren stal:

1. De voorkeursvariant is de uitbreiding aan de westzijde omdat hierdoor het erf zo compact mogelijk blijft. Door verkleining van het bouwvlak kan in de toekomst niet verder aan de noordzijde worden uitgebreid.

2. De tweede variant betreft de uitbreiding van de stal aan de noordzijde. Bij deze variant kan het bouwvlak aan de westzijde vervallen, waardoor daar in de toekomst niet verder kan worden uitgebreid.

5.3. De raad stelt dat beide varianten voldoen aan de beleidsmatige landschapseisen uit de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Variant 2 heeft de voorkeur van de initiatiefnemer, omdat daarmee vanuit de groepsaccommodatie uitzicht behouden blijft over de weilanden en er een functionele scheiding blijft tussen de verblijfsrecreatie en de agrarische bedrijfsactiviteiten. De raad heeft ter zitting toegelicht dat is gekozen voor variant 2, maar dat daarbij de nieuw te bouwen stal aan de noordzijde van het perceel meer naar het westen van het perceel wordt gesitueerd om zo tegemoet te komen aan de belangen van omwonenden. Dit betekent volgens de raad dat de stal, gezien vanaf de achtertuin van [appellante], grotendeels achter de bestaande werktuigenberging en daarmee grotendeels uit het zicht van [appellante] wordt gesitueerd. In verband daarmee is het noordelijkste deel van het bouwvlak, zoals dat was vastgelegd in het bestemmingsplan "Buitengebied", komen te vervallen. Daarnaast is de oostelijke toegangsweg voorzien van de functieaanduiding "ontsluiting", waardoor de groepsaccommodatie niet via deze weg ontsloten mag worden. De raad heeft aldus de varianten meegenomen in zijn belangenafweging en gemotiveerd een keuze gemaakt. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellante] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid bij afweging van alle betrokken belangen heeft kunnen kiezen voor variant 2 in plaats van variant 1.

Het betoog faalt.

Maximaal bezoekersaantal groepsaccommodatie

6. [appellante] betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft gewaarborgd in de planregels dat het maximaal toegestane bezoekersaantal van de groepsaccommodatie 40 is. Dat het bebouwingsoppervlak voor de groepsaccommodatie is beperkt, zegt nog niets over het aantal personen dat tegelijkertijd gebruik

kan maken van de groepsaccommodatie.

[appellante] vreest voor geluid-, parkeer-, verkeers- en geuroverlast en lichthinder. Aangezien er geen maximum aan het aantal bezoekers van de groepsaccommodatie is vastgesteld is de potentiële overlast volgens haar niet voldoende in kaart gebracht. De raad heeft dan ook ten onrechte niet voldoende onderzocht of er sprake is van een goed woon- en leefklimaat. Zij stelt dat het voldoen aan de brochure "Bedrijven en milieuzonering 2009" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) nog niet wil zeggen dat er sprake is van een goed woon- en leefklimaat.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat voldoende is gewaarborgd dat er maximaal 40 personen gebruik kunnen maken van de groepsaccommodatie. Dit blijkt volgens de raad uit de plantoelichting in combinatie met het toekennen van een maximaal toegestane bebouwingsoppervlakte van 430 m². Volgens de raad bestaat de doelgroep van de groepsaccommodatie uit personen die waarde hechten aan rust, ruimte en een groene omgeving. Dit brengt een wens naar voldoende gebruiksruimte per persoon met zich.

Verder stelt de raad dat op basis van de publicatie 'Kencijfers Parkeren en Verkeersgeneratie publicatie 317' (hierna: CROW-publicatie) is uitgegaan van minimaal 12 parkeerplaatsen met daarbij een extra buffer van 4 parkeerplaatsen, waardoor er - zoals blijkt uit de tekening van de erfinrichting - 16 plekken op het perceel komen. Volgens de raad werkt dit aantal parkeerplaatsen ook beperkend door in het maximum aantal personen dat gebruik kan maken van de groepsaccommodatie. Daarbij heeft de raad er op gewezen dat in de planregels een parkeernorm is opgenomen, waarin het uitgangspunt is bepaald dat geparkeerd moet worden op eigen terrein.

6.2. In de plantoelichting is uitgegaan van een gebruik van de groepsaccommodatie door 35 à 40 personen. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat op grond van de bouwtekeningen die bij de omgevingsvergunning voor het bouwen van de groepsaccommodatie zijn ingediend en waarop 36 bedden staan ingetekend, is bepaald dat de groepsaccommodatie door maximaal 40 personen tegelijkertijd kan worden gebruikt. Ook heeft de raad te kennen gegeven dat op basis daarvan het aantal parkeerplaatsen voor de groepsaccommodatie is berekend.

6.3. Hoewel aan de maximale bebouwingsoppervlakte van 430 m² voor de groepsaccommodatie inherent is dat het aantal mogelijke bezoekers van de accommodatie niet onbeperkt is, volgt uit de oppervlakte van 430 m² nog niet een maximum van 35 à 40 bezoekers. Ook al is de beoogde invulling van de groepsaccommodatie ten tijde van de vaststelling van het plan bekend, wil dat nog niet zeggen dat in de toekomst een andere eigenaar de groepsaccommodatie niet op een andere manier zal indelen. Daarnaast is het ook mogelijk om bijvoorbeeld op luchtbedden te overnachten in de groepsaccommodatie, waardoor er meer bezoekers gebruik van kunnen maken. Ten aanzien van de stelling van de raad dat het aantal beschikbare parkeerplaatsen doorwerkt in het maximum aantal personen dat gebruik kan maken van de groepsaccommodatie, overweegt de Afdeling dat de raad niet aannemelijk heeft gemaakt dat niet meer personen de groepsaccommodatie kunnen bezoeken door bijvoorbeeld gebruik te maken van collectief vervoer.

Naar het oordeel van de Afdeling is met de maximering van het bebouwingsoppervlak en de parkeernorm in de planregels dan ook niet voldoende gewaarborgd dat maximaal 40 bezoekers gebruik kunnen maken van de groepsaccommodatie. De raad heeft voorts niet inzichtelijk gemaakt waarom een planregel met een begrenzing van het maximaal toegestane bezoekersaantal voor de groepsaccommodatie, niet gepast is.

Nu een dergelijke begrenzing ontbreekt, is de raad bij de beoordeling van de gevolgen van het plan voor het woon- en leefklimaat en de parkeer- en verkeerssituatie ter plaatse van de woning van [appellante] niet uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. Gelet hierop is het bestreden besluit genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Het betoog slaagt.

Ondergeschiktheid

7. [appellante] voert aan dat binnen de planperiode van tien jaar geen volwaardig agrarisch bedrijf kan worden gerealiseerd op de in het geding zijnde gronden. Zo kan volgens [appellante] niet worden voldaan aan de norm van 10 Nederlandse grootte-eenheden (hierna: Nge-norm) voor een volwaardig agrarisch bedrijf. Voorts is het onduidelijk hoe de berekening met de Nge-norm zich verhoudt tot de Standaardopbrengst (hierna: SO) norm. Daarnaast stelt [appellante] dat de initiatiefnemer geen gronden in eigendom heeft om een volwaardig agrarisch bedrijf te exploiteren. Als er geen sprake is van een volwaardig agrarisch bedrijf binnen de planperiode van 10 jaar, kan er geen sprake zijn van een groepsaccommodatie die daar ondergeschikt aan is, ook reeds gelet op de maximale mogelijkheden die het plan biedt voor de groepsaccommodatie, aldus [appellante].

7.1. De raad stelt dat het bedrijf van Boesenkool een omvang heeft van 43 Nge en daarmee valt onder het begrip agrarisch bedrijf. De term volwaardig agrarisch bedrijf was in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied" bij een wijzigingsvoorwaarde opgenomen, maar komt in het bestreden plan niet voor. Voorts stelt de raad dat de initiatiefnemer tijdens de raadsvergadering van 28 maart 2017 heeft toegezegd dat de dieren op de in het geding zijnde gronden worden gehuisvest zodra de initiatiefnemer er zelf woont en de opstallen geschikt zijn gemaakt. Daarnaast stelt de raad dat de Nge-norm weliswaar ten opzichte van de SO-norm verouderd is, maar dat hij van de Nge-norm nog wel gebruik kon maken om te bepalen of er planologisch sprake is van een agrarisch bedrijf. Vanaf een omvang van meer dan 11 Nge is het agrarisch bedrijf bovenliggend en de groepsaccommodatie ondergeschikt, aldus de raad.

7.2. In haar uitspraak van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1887, overweegt de Afdeling dat zij in haar uitspraak van 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3394, heeft geoordeeld dat zij de Nge-norm geen adequaat handvat acht voor de beoordeling van de ruimtelijke effecten van een veehouderij op de omgeving. Volgens de Afdeling volgt uit die uitspraak echter niet dat de Nge-norm niet mag worden gebruikt om de volwaardigheid van een agrarisch bedrijf te beoordelen.

Gelet op het vorenstaande kan in hetgeen [appellante] in zoverre naar voren heeft gebracht, geen grond worden gevonden voor de conclusie dat de raad met een onjuiste norm heeft gewerkt bij de beoordeling of het bedrijf van Boesenkool een agrarisch bedrijf is.

7.3. Ter zitting heeft [appellante] te kennen gegeven dat zij met een volwaardig agrarisch bedrijf doelt op een agrarisch bedrijf zoals bedoeld in artikel 1, lid 1.10, van de planregels.

Op grond van artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder c en e, van de planregels is ter plaatse van de aanduiding "verblijfsrecreatie", ondergeschikt aan een grondgebonden agrarisch bedrijf, een groepsaccommodatie toegestaan. Op grond van artikel 3, lid 3.5.3, onder c, van de planregels kan een groepsaccommodatie alleen in gebruik worden genomen als er ook agrarische bedrijvigheid met een bedrijfsomvang van meer dan 11 Nge op het perceel plaatsvindt.

Ten aanzien van de stelling van de raad dat gelet op het maximaal toegestane bebouwingsoppervlak voor de groepsaccommodatie van 430 m², de beperking dat geparkeerd moet worden op eigen terrein en de beperking dat de groepsaccommodatie enkel in de periode van 15 maart tot en met 31 oktober mag worden gebruikt, voldoende is gewaarborgd dat een groepsaccommodatie altijd ondergeschikt zal zijn aan agrarische bedrijvigheid met een omvang van meer dan 11 Nge, overweegt de Afdeling dat de raad deze stelling niet met objectieve gegevens heeft onderbouwd. Daargelaten in hoeverre binnen de planperiode van tien jaar ter plaatse een agrarisch bedrijf van meer dan 11 Nge kan worden gerealiseerd, overweegt de Afdeling dat ook indien dat het geval zou zijn, de argumenten van de raad onvoldoende zijn om aan te nemen dat de groepsaccommodatie binnen de planperiode altijd ondergeschikt zal zijn aan agrarische bedrijvigheid met een omvang van meer dan 11 Nge. Gelet hierop is het bestreden besluit in strijd met artikel 3:46 van de Awb, ondeugdelijk gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

Slotoverweging

8. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak:

- met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 6.3 alsnog te waarborgen dat maximaal 40 bezoekers gebruik kunnen maken van de groepsaccommodatie dan wel een beoordeling van de gevolgen van het plan voor het woon- en leefklimaat en de parkeer- en verkeerssituatie ter plaatse van de woning van [appellante] te verrichten aan de hand van de maximale planologische mogelijkheden en zo nodig een andere planregeling te treffen die een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en een aanvaardbare parkeer- en verkeerssituatie ter plaatse van de woning van [appellante] waarborgt;

- met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 7.3 nader te onderbouwen dat de planregeling waarborgt dat de groepsaccommodatie altijd ondergeschikt zal zijn aan agrarische bedrijvigheid met een omvang van meer dan 11 Nge dan wel een andere planregeling te treffen die deze ondergeschiktheid van de groepsaccommodatie waarborgt,

en zo nodig een gewijzigd of nieuw besluit te nemen, alsmede aan de Afdeling en de andere partij de uitkomst van voormelde opdracht mede te delen en een nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van een nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Staphorst op:

- om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van de overwegingen 6.3, 7.3 en 8. de daar omschreven gebreken in het besluit van 20 juni 2017 te herstellen, en

- de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. R.J.J.M. Pans, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Pans w.g. Kuipers

lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 oktober 2018

271-867. BIJLAGE

Artikel 1, lid 1.10, van de planregels luidt: "Agrarisch bedrijf: een aan het buitengebied gebonden bedrijf, waarvan de bedrijfsomvang minimaal 10 nge (Nederlandse grootte eenheden) bedraagt en waar uitsluitend of in hoofdzaak door middel van het telen van gewassen en/of het houden van dieren producten worden voortgebracht, waaronder mede wordt verstaan de met die activiteiten vergelijkbare activiteiten, zoals een productiegerichte paardenhouderij, inclusief pensionstal of een boomkwekerij."

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

a. het behoud, het herstel en de versterking van de landschappelijke waarden, met dien verstande dat hieronder het behoud en/of het herstel van de volgende essentiële ruimtelijke kenmerken wordt begrepen:

1. karakteristieke eikenrijen;
2. perceelgrens-, erf- en wegbeplantingen;
3. kleinschaligheid;

b. agrarisch cultuurgrond;

c. een grondgebonden agrarisch bedrijf, al dan niet met een neventak intensieve veehouderij;

d. dagrecreatief medegebruik;

met daaraan ondergeschikt:

e. een groepsaccommodatie en een daarbij behorende recreatieruimte(s) tot een maximaal oppervlakte van 430 m², uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'verblijfsrecreatie';

f. het wonen ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering, al dan niet in combinatie met:

1. een aan huis verbonden beroep;
2. aan huis verbonden bedrijfsactiviteiten;
3. aan huis verbonden kantooractiviteiten;
4. een bed and breakfast;

met de daarbij behorende:

g. bedrijfsgebouwen, waaronder overkappingen;

h. bedrijfswoningen;

i. aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen bij bedrijfswoningen;

j. mestsilos, mestbassins, kuilvoerplaten en sleufsilos;

k. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;

l. landbouwwegen, (kavel)paden, en overige infrastructurele voorzieningen;

m. tuinen, erven en terreinen;

n. water en waterhuishoudkundige voorzieningen;

o. groenvoorzieningen;

p. nutsvoorzieningen.

met dien verstande dat:

q. het aantal agrarische bedrijven per bouwperceel niet meer bedraagt dan één dan wel het bestaande aantal.

Het 'dagrecreatief medegebruik' is beperkt tot de inrichting en het gebruik van dagrecreatieve voorzieningen.

Het opwekken van elektriciteit door middel van (co-)vergisting is uitsluitend toegestaan voor zover de opgewekte energie wordt geproduceerd door het ter plaatse aanwezige bedrijf en tevens wordt ingezet op dit bedrijf."

Lid 3.5.2, aanhef en sub q, luidt: "Onder strijdig gebruik met deze bestemming wordt begrepen het gebruik dat afwijkt van de bestemmingsomschrijving, waaronder in elk geval wordt begrepen: de recreatieve activiteit ten behoeve van de groepsaccommodatie zoals bedoeld in lid 3.1 onder e buiten de periode 15 maart tot en met 31 oktober."

Lid 3.5.2, aanhef en sub r, luidt: "Onder strijdig gebruik met deze bestemming wordt begrepen het gebruik dat afwijkt van de bestemmingsomschrijving, waaronder in elk geval wordt begrepen de ontsluiting van verkeer ten behoeve van de groepsaccommodatie zoals bedoeld in lid 3.1 onder e ter plaatse van de aanduiding 'ontsluiting'."

Lid 3.5.3, sub c, luidt: "Tot een met de bestemming strijdig gebruik wordt in elk geval gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van de groepsaccommodatie zoals bedoeld in lid 3.1 onder e zonder de uitoefening van agrarische bedrijvigheid zoals bedoeld in lid 3.1 met een bedrijfsomvang van meer dan 11 Nge."

Artikel 10, lid 10.3, luidt: "Als uitgangspunt geldt dat in alle bestemmingen op eigen erf dient te worden geparkeerd. Het bevoegd gezag kan hiervan afwijken bij omgevingsvergunning indien in het geval van nieuwe ontwikkelingen in de nabijheid van deze ontwikkeling op een goede wijze kan worden voorzien in voldoende parkeerplaatsen. Ter zake opgestelde parkeernormen worden gebaseerd op de uitgave CROW."