

Aan de Afdeling Bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

Uw brief van : -
Uw kenmerk : -
Nadere informatie bij : Wendy Delsing - Foekema
Doorkiesnummer : 0165 390 455
Ons kenmerk : 240356
Onderwerp : Beroep bestemmingsplan Buitengebied.

Oudenbosch, 21 december 2011

Geachte Voorzitter,

1. Het bestreden besluit

Op 22 september 2011 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan Buitengebied Halderberge vastgesteld (hierna te noemen "het bestemmingsplan"). Bij brief gedateerd 1 november 2011, door ons ontvangen op 2 november 2011, hebben Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant een reactieve aanwijzing overeenkomstig artikel 3.8, lid 6 van de Wet ruimtelijke ordening gegeven met betrekking tot onderdelen van dit plan.

Met verwijzing naar het bepaalde in artikel 160, lid 1, sub f van de Gemeentewet en na overleg met en in overeenstemming met de wens van de gemeenteraad stellen wij hierbij beroep in tegen de hieronder aangegeven onderdelen van deze reactieve aanwijzing.

2. Beroepsgronden

A. Algemeen

Alvorens wij nader op de specifieke beroepsgronden in zullen gaan, maken wij een aantal meer algemene opmerkingen. Daarbij gaan wij eerst in op het proces dat heeft geleid tot het vastgestelde bestemmingsplan, alsmede op de opmerkingen die de provincie in de inleiding van haar aanwijzing maakt over de wijze van aanbidding van het bestemmingsplan. Daarnaast plaatsen wij een aantal kanttekeningen bij vermeende provinciale belangen, die de basis zouden moeten zijn voor de aanwijzing, alsmede bij de naar onze mening in meerdere gevallen onvoldoende draagkrachtige motivering daarvoor.

A1. Proces

Het bestemmingsplan buitengebied Halderberge is het eerste bestemmingsplan dat betrekking heeft op het totale buitengebied van de gemeente Halderberge. Tot nu toe zijn er diverse bestemmingsplannen, die verschillende regels kennen, van toepassing. De inzet van het nieuwe bestemmingsplan is om de regels die in het gehele buitengebied van Halderberge gelden te actualiseren en meer eenduidig te maken. De rechtszekerheid en rechtsgelijkheid worden immers gediend met op vergelijkbare situaties afgestemde uniforme gebruiks- en bouwregels.

De gemeente heeft er daarbij voor gekozen om het nieuwe bestemmingsplan een conserverend karakter te geven. De bestaande juridische situatie is het uitgangspunt geweest met daarbij een actualisatie op grond van de huidige feitelijke situatie en beperkte nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast heeft de digitalisering van het bestemmingsplan ertoe geleid dat de bestaande planologische situaties op een andere manier zijn doorvertaald naar de planregels en verbeelding (bijvoorbeeld bestemmingsvlakken voor burgerwoningen). Grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen worden in het bestemmingsplan niet mogelijk gemaakt. Deze volgen separate ruimtelijke procedures.

Het bestemmingsplan is op een interactieve wijze vormgegeven waarbij iedere belanghebbende een aantal keren de mogelijkheid heeft gekregen in diverse fasen een reactie te geven op het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan. Regelmatig is ook met de provincie overlegd en zijn geconstateerde knelpunten besproken en is er naar gestreefd deze op basis van een afweging van relevante belangen zo zorgvuldig mogelijk op te lossen.

A2 Voorbereidende documenten

Als eerste stap in het proces tot het opstellen van het nieuwe bestemmingsplan is een Nota van Uitgangspunten opgesteld. Deze Nota is na overleg met de provincie vastgesteld door de raad. In deze Nota zijn de kaders voor het nieuwe bestemmingsplan opgenomen.

Een volgende stap in dit proces was het opstellen van de Gebiedsvisie voor de bebouwingsconcentraties, vastgesteld door de raad op 6 juni 2009.

Deze Gebiedsvisie geldt als beleidskader voor de verruiming van verbrede niet-agrarische functies in het buitengebied. Deze Gebiedsvisie is opgesteld na overleg met de provincie en na vaststelling ook aan haar aangeboden. Gelet op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening achtte de provincie goedkeuring niet meer mogelijk. Wel is de Gebiedsvisie op ambtelijk niveau besproken en is geconstateerd ten aanzien van welke bebouwingsconcentraties dan wel locaties in het buitengebied de provincie bezwaren had (bijlage 1, verslag planteam 14 juni 2010).

De bebouwingsconcentraties, zoals vastgesteld in de Gebiedsvisie zijn geïntegreerd in het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan zijn voor die concentraties specifieke regels opgenomen.

A3 Retrospectieve toets

Ten behoeve van een effectieve toetsing hebben wij bij het voorontwerp van het bestemmingsplan een retrospectieve toets opgesteld waarin de belangrijkste en substantiële verschillen tussen het oude en het nieuwe bestemmingsplan zijn aangegeven (bijlage 2, retrospectieve toets). Deze toets is toegelicht aan en besproken met de provincie. De opmerkingen en kanttekeningen van de provincie vormden voor ons college aandachtspunten in het kader van de vervolgpprocedure.

A4 Vaststelling bestemmingsplan

Aan de totstandkoming van het nieuwe bestemmingsplan is een langdurige voorbereidingstijd voorafgegaan. Ongeveer 500 gesprekken met belanghebbende (agrarische en niet-agrarische) ondernemers en particulieren en relevante instanties (Kamer van Koophandel en de ZLTO e.d.) hebben plaatsgevonden. Circa 100 inspraakreacties werden ingediend. Informatiebijeenkomsten hebben plaatsgevonden. Middels doelgerichte en constante communicatie (gemeentelijke website en de Halderbergse Bode) is steeds getracht alle belanghebbenden te betrekken bij de planvaststelling met als primair doel op basis van een zo zorgvuldig mogelijke belangenafweging te komen tot de vaststelling van een plan, dat adequaat inspeelt op concrete ruimtelijke behoeften. Alle belanghebbenden, waaronder niet in het minst de provincie, zijn stap voor stap in het proces meegenomen. Met de provincie zijn alle knelpunten op een transparante wijze besproken en is gezamenlijk gezocht naar oplossingen, die op basis van zorgvuldigheid zijn vertaald in het

bestemmingsplan. In diverse situaties is ook met de provincie geconstateerd dat een door belanghebbende gewenste ontwikkeling ruimtelijk onvoldoende onderbouwd is of niet passend is in het provinciale beleid. Deze ontwikkelingen zijn dan ook niet opgenomen in het bestemmingsplan. Uiteindelijk heeft de raad op 22 september 2011 het bestemmingsplan vastgesteld. Daarbij heeft zij ook een oordeel uitgesproken over de 131 ingediende zienswijzen. Bij de vaststelling heeft de raad zowel ten aanzien van het beleid als ten aanzien van specifieke locaties een aantal amendementen aangenomen. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft de raad derhalve wijzigingen aangebracht ten opzichte van het ontwerpplan, anders dan op grond van de zienswijzen van Gedeputeerde Staten en heeft de raad de tegen het ontwerpplan ingediende provinciale zienswijzen d.d. 25 mei 2011 voor een belangrijk deel overgenomen. Het vastgestelde bestemmingsplan is overeenkomstig artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening eerst voorgelegd aan de provincie en de Rijksinspectie. Alle indieners van zienswijzen zijn bij afzonderlijk bericht persoonlijk in kennis gesteld van het vaststellingsbesluit en van het door de gemeenteraad ingenomen standpunt ten aanzien van hun zienswijzen.

A5 Toezending bestemmingsplan

In hun reactieve aanwijzingsbesluit maken Gedeputeerde Staten een aantal opmerkingen over de gevolgde procedure van toezending van het bestemmingsplan. Wij betreuren dat de provincie hiermede een situatie schetst die niet overeenkomt met de werkelijkheid en waardoor ten onrechte een verkeerde indruk wordt gevestigd.

Allereerst merkt de provincie op dat geen sprake is van een *onverwijld* toezending. Het plan is immers pas 20 dagen na vaststelling aan de provincie toegezonden. Wij merken op dat het juist is dat het plan waarin alle amendementen zijn verwerkt eerst na de genoemde periode aan de provincie digitaal is toegezonden. Eerder bleek niet mogelijk omdat 31 amendementen eerst in het vaststellingsbesluit, alsmede in de planregels en op de verbeelding verwerkt dienden te worden.

Wij merken overigens op dat de wet vereist dat het *raadsbesluit* onverwijld wordt toegezonden aan de provincie. Aan deze verplichting hebben wij voldaan doordat de provincie direct na de raadsvergadering op de hoogte is gesteld van het genomen besluit door toezending van alle amendementen. Op 5 oktober is het integrale raadsbesluit aan de provincie toegezonden. Bovendien heeft daarna nog een ambtelijk overleg plaatsgevonden om het genomen besluit nader toe te lichten. Ook was het aan de raad ter vaststelling voorgelegde bestemmingsplan met daarbij het door het college aan de raad voorgestelde concept-standpunt ten aanzien van alle zienswijzen al vóór de zomervakantie aan de provincie voorgelegd. In alle redelijkheid kan de provincie dan ook niet staande houden dat zij onvoldoende tijd heeft gehad om het bestemmingsplan te beoordelen.

A6 Interpretatie besluit raad

Daarnaast achten Gedeputeerde Staten de vraag gerechtvaardigd of de gemeenteraad onder de geschetste omstandigheden wel geacht kan worden op 22 september 2011 het plan, zoals dat inmiddels ter inzage lag, "vastgelegd en vastgesteld" te hebben.

Deze opmerking bevreemdt ons ten zeerste. Wij nemen aan dat de provincie hier verwijst naar de besluitvorming op het bestemmingsplan waarin 31 amendementen zijn opgenomen.

In dit verband merken wij op, dat alle amendementen al direct na de vergadering integraal aan de provincie zijn verstrekt. De provincie was op dat moment ook al enige tijd in het bezit van het concept-bestemmingplan, waarin verduidelijkt werd tot welke aanpassingen de beoordeelde zienswijzen leidden.

Het is juist dat de provincie concludeert dat de digitale versie waarin de amendementen zijn verwerkt in het bestemmingsplan eerst 20 dagen na vaststelling van het bestemmingsplan door de raad in haar bezit was. Deze tijd bleek nodig te zijn om alle amendementen te verwerken in de planregels en op de Verbeelding. Daarbij moet bedacht worden dat sommige amendementen

vanwege de gekozen bestemmingssystematiek in meerdere planregels en op de Verbeelding doorwerken. Juist vanwege de vereiste zorgvuldigheid was met de verwerking van deze wijzigingen enige tijd gemoeid. Dit was echter onvermijdbaar. Weliswaar hadden Gedeputeerde Staten niet de gehele termijn van zes weken na de planvaststelling tot hun beschikking om een inhoudelijke toets uit te voeren, maar zij beschikten wel in een zo vroeg mogelijk stadium over alle relevante informatie, zodat niet valt in te zien dat zij in hun beoordelingsruimte onevenredig zijn beperkt. Per slot van rekening is het ook in hun belang, dat de bedoeling van de planwetgever op een eenduidige en duidelijk herkenbare wijze wordt verwerkt. Dat daarmee enige tijd gemoeid was, was onvermijdelijk.

A7 Wijziging Wet Ruimtelijke Ordening

Gedurende de lopende bestemmingsplanprocedure is met ingang van 1 juli 2008 de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking getreden. Door deze wijziging zijn de bestuurlijke verhoudingen in de ruimtelijke ordening aanzienlijk gewijzigd. De positie van de gemeente is versterkt: zij bepaalt de ruimtelijke inrichting van haar grondgebied. De voorheen verplichte goedkeuring van de provincie op bijvoorbeeld bestemmingsplannen is komen te vervallen. De provincie wordt nu gezien als een van de belanghebbenden. Haar perspectief is het beoordelen of bij een ruimtelijk plan sprake is van een provinciaal belang. Uit de jurisprudentie (de Afdelingsuitspraak van 16 februari 2011/nr.201005138/1/R3) blijkt, dat voor het antwoord op de vraag of een bepaald belang een provinciaal belang is, bepalend is of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten. Kenmerk van de door de wetgever aan Gedeputeerde Staten toegekende mogelijkheid tot het geven van een reactieve aanwijzing aan de gemeenteraad dient toch te zijn, dat dit “instrument” incidenteel en slechts in specifieke situaties zal worden gebruikt. Het gaat om een “vangnetbevoegdheid” en uitgangspunt dient te zijn, dat zij als uiterste middel dient.

De gemeenteraad is van oordeel, dat het primaat in de lokale ruimtelijke ordening in beginsel bij de raad zelf dient te liggen en dat Gedeputeerde Staten thans het instrument van de reactieve aanwijzing om meerdere redenen (die hierna uiteengezet worden) ten onrechte hebben aangewend om zich zelfs tot op detailniveau met gemeentelijke aanlegenheden te blijven bemoeien. Naar de mening van de gemeenteraad is het niet de bedoeling van de wetgever dat de reactieve aanwijzing de functie gaat vervullen van een permanent inzetbaar toetsingsinstrument, dat in feite niet meer wezenlijk verschilt van de (vervallen) goedkeuring onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening. Voor de reactieve aanwijzing geldt een verzwaarde motiveringsplicht. Wij zijn van mening, dat de thans bestreden reactieve aanwijzing onvoldoende van een draagkrachtige en deugdelijke motivering op grond van artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht is voorzien. Zo dienen in de redengeving Gedeputeerde Staten te vermelden welke de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen van de provincie hebben belet het betrokken provinciaal belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen, aldus te kenmerken als instrumentele motiveringsplicht. De bewoordingen van de wettekst (artikel 3.8 lid 6 Wro) leiden ertoe, dat Gedeputeerde Staten in die instrumentele motivering de relevante feiten, omstandigheden en overwegingen moeten benoemen op grond waarvan (vooralsnog) geen gebruik gemaakt is van een van de Wro-instrumenten.

In tegenstelling daarmee volstaan Gedeputeerde Staten ermede om slechts te constateren, dat de inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden in dit geval niet mogelijk was en dat de in geding zijnde provinciale belangen genoegzaam bij de gemeenteraad bekend zijn. Naar onze mening voldoet enkel deze constatering niet aan de door de wetgever gestelde motiveringsvereisten.

De reactieve aanwijzing betreft behalve een aantal concrete individuele zaken echter ook beleidsopvattingen van de gemeenteraad, die in hun onderlinge samenhang en doorwerking in de plansystematiek resulteren in een onvoldoende praktisch uitvoerbaar bestemmingsplan. Het

aanwijzingsbesluit wordt door Gedeputeerde Staten ingezet als middel om de inwerkingtreding van het nieuwe plan te voorkomen, terwijl de noodzakelijkheid daarvan met het oog op provinciale belangen, die geschaad zouden kunnen worden een deugdelijke grondslag mist.

Naar onze mening biedt het bestemmingsplan voldoende waarborgen dat aan provinciale belangen geen afbreuk wordt gedaan, zodat de aanwijzing niet gerechtvaardigd is. Aan het noodzakelijkheidsvereiste voor het geven van een reactieve aanwijzing wordt niet voldaan. Wij kijken anders aan tegen de toetsing aan een aantal algemene criteria uit de Verordening Ruimte. Met name – zoals gezegd - de kwaliteitsverbetering die artikel 2.2 Vr voorschrijft bij ontwikkelingen in het buitengebied wordt door de provincie veelvuldig gebruikt om regels of wijzigingen in het buitengebied af te wijzen.

In meerdere reactieve aanwijzingen stellen Gedeputeerde Staten dat niet wordt voldaan aan artikel 2.2 van de Verordening Ruimte. Het gaat dan steeds om ruimtelijke ontwikkelingen in de zin van verruiming van bouwmogelijkheden waarvoor verzekerd is dat gebruik wordt gemaakt van een bestemmingsvlak of bouwblok waarbinnen het geldend bestemmingsplan het bouwen van gebouwen en bouwwerken toestaat. Uitbreiding van het bestemmingsvlak en verruiming van bouw- en gebruiksmogelijkheden dienen steeds gepaard te gaan met een aantoonbare en uitvoerbare verbetering van de aanwezige en potentiële kwaliteiten van bodem, water, natuur, landschap of cultuurhistorie of van de extensieve recreatieve mogelijkheden van het gebied waarop de ontwikkeling haar werking heeft of van het gebied waarvan de gemeente de voorgenomen ontwikkeling in hoofdlijnen heeft beschreven. Of het daarbij gaat om een grootschaliger (15% uitbreiding met wijzigingsbevoegdheid conform diverse planregels) of kleinschaliger ontwikkeling (zoals de uitbreiding van 40 m² van een paardenstal tussen Heul nrs.24 en 26 te Hoeven) maakt blijkbaar niet uit.

Het gaat echter ons inziens om volstrekt onvergelykbare zaken.

Aangezien Gedeputeerde Staten in alle gevallen van een ruimtelijke ontwikkeling in de zin van de Verordening Ruimte en zonder nadere nuancering de kwaliteitsverbetering als eis stellen vinden wij dit in strijd met het evenredigheidsbeginsel. De overheid moet er immers voor zorgdragen, dat de lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder zijn dan in overeenstemming is met het door het besluit te dienen algemeen belang.

Indien het gaat om een kleinschalige ruimtelijke ontwikkeling, zoals hiervoor vermeld, kan naar onze mening niet in redelijkheid gevergd worden dat steeds weer voldaan moet worden aan het vereiste van kwaliteitsverbetering. Indien het daarentegen gaat om grootschaliger ruimtelijke ontwikkelingen, zoals bedoeld in de – eveneens door de reactieve aanwijzing getroffen - artikelen 6.6.2., 10.6.1., 11.6.1., 12.6.1., 13.6.1., 14.6.1 en 16.6.1. - biedt de wijzigingsbevoegdheid ruim voldoende waarborgen, dat aan provinciale belangen geen afbreuk wordt gedaan, zodat de aanwijzing niet terecht is. Zo geldt in alle voormelde gevallen, dat de bedrijfseconomische noodzaak tot uitbreiding van de oppervlakte bedrijfsbebouwing dient te worden aangetoond, dat de toegestane uitbreiding gemaximeerd is op 15% en dus objectief kenbaar is, dat de vergroting altijd binnen het bestemmingsvlak moet gerealiseerd worden, zodat ook voldaan wordt aan het provinciale criterium van zuinig ruimtegebruik én het planologische uitgangspunt van de concentratie van bouwwerken, dat er sprake moet zijn van een zorgvuldige landschappelijke inpassing van de bedrijfsbebouwing, zodat er wel degelijk kwaliteitsverbetering bewerkstelligd moet worden en overigens dat tevoren aangetoond moet worden dat er geen overwegende milieuhygiënische bezwaren tegen het verlenen van medewerking zijn.

Ook omdat aan toepassing van de wijzigingsbevoegdheid een grondige belangenafweging moet voorafgaan menen wij, dat het bestemmingsplan in die zin voldoende waarborgen biedt, zodat er helemaal geen reactieve aanwijzing nodig was om te voorkomen dat provinciale ruimtelijke belangen worden doorkruist.

Naar onze mening gebruiken Gedeputeerde Staten de kwaliteitsverbetering in hun toetsing als ingang om een zwaar inhoudelijke beleidstoets uit te voeren die soms leidt tot extreem gedetailleerde aanwijzingen (zoals het verbod op de uitbreiding van een stalletje voor hooiopslag met 40 m²). Op deze wijze blijft er van enige beleidsvrijheid voor de gemeenteraad op het gebied van de ruimtelijke ordening eigenlijk niets over. Gedeputeerde Staten gaan op deze wijze gewoon op de stoel van de gemeente zitten en houden zich niet aan de rol, die de wetgever hen in het licht van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening heeft toebedeeld. De formulering van artikel 2.2 Vr is vrij algemeen van aard. Indien de raad in het kader van de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid de voorwaarde van kwaliteitsverbetering expliciet en uitgebreid heeft gesteld moeten Gedeputeerde Staten – ook nu het goedkeuringsvereiste is vervallen – erop kunnen vertrouwen dat het aan de gemeente is om op correcte wijze te toetsen of in het concrete geval van een beoogde wijziging sprake is van een kwaliteitsverbetering en dat de gemeente zelf ook heel goed kan bepalen binnen welke kaders die doelstelling verwezenlijkt kan worden. In het onderhavige geval wordt ons inziens met de reactieve aanwijzing getreden buiten doel en strekking daarvan, zoals de wetgever heeft bedoeld.

Bij de zinvolheid van deze reactieve aanwijzing plaatsen wij vraagtekens. Immers ten gevolge van een dergelijke aanwijzing blijft het geldende planologische regime van toepassing. In vigerende bestemmingsplannen voor het buitengebied was reeds in een vergelijkbare regeling voor 15%-uitbreiding voorzien, zodat er al verworven rechten op het ruimtebeslag konden worden uitgeoefend. Nu er geen uitbreiding van dit ruimtebeslag plaats vindt kan de provincie ons inziens geen zwaardere eisen ten aanzien van de kwaliteitsverbetering stellen.

A8 Verordening Ruimte

Voor de inhoudelijke afweging of sprake is van een provinciaal belang bij ruimtelijke plannen hanteert de provincie de Verordening Ruimte als toetsingskader. Deze Verordening is vastgesteld door Provinciale Staten op 17 december 2010 en in werking getreden op 1 maart 2011. Het is daarmee nog een relatief nieuw instrument, waarvan de inhoud eerst bij het afronden van het ontwerpbestemmingsplan duidelijk werd. Inmiddels hebben Gedeputeerde Staten een concept-herziening van de Verordening Ruimte ter inzage gelegd. Er is derhalve in dit stadium nog geen sprake van een uitgekristalliseerde regelgeving.

A9 Inzet aanwijzingsbevoegdheid

In de inleiding van hun reactieve aanwijzing geven Gedeputeerde Staten aan dat zij de reactieve aanwijzing zien als een slagvaardig en effectief middel om de inwerkingtreding van een bestemmingsplan(onderdeel) tegen te houden wegens strijdigheid met een of meer regels van de Verordening. Daarbij overweegt het college van Gedeputeerde Staten dat het bij het gebruik van dit instrument voor een ieder direct kenbaar is waar plandelen in werking zijn getreden en welke overwegingen daarbij een rol spelen.

In algemene zin plaatsen wij een aantal kanttekeningen bij deze overwegingen. Allereerst merken wij op dat toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid plaats dient te vinden vanuit een ander perspectief. De reactieve aanwijzing fungeert in onderhavig geval louter als blokkeringsmiddel voor in de praktijk gebleken concrete ruimtelijke behoeften, die alleszins redelijk zijn en waarop een actueel en flexibel bestemmingsplan behoort in te spelen. In die zin wordt gehandeld in strijd met het verbod van détournement de pouvoir, aangezien de wettelijke bevoegdheid alleen gebruikt mag worden voor het doel waarvoor die bevoegdheid gegeven is.

In tegenstelling tot hetgeen Gedeputeerde Staten stellen constateren wij dat het niet voor een ieder direct kenbaar is welke planonderdelen wel en niet in werking zijn getreden. De aanwijzing bevat onderdelen die op een onjuiste feitelijke grondslag zijn gebaseerd. Om die reden hebben wij aan Gedeputeerde Staten inmiddels verzocht deze te corrigeren door de aanwijzing op die onderdelen in te trekken.

Daarnaast is de aanwijzing niet vertaald op de juiste Verbeelding. Wij constateren dat de provincie de reactieve aanwijzing heeft opgenomen op de Verbeelding behorende bij het ontwerpbestemmingsplan. Dat een belangrijk manco omdat de gemeente en belanghebbenden daardoor niet goed kunnen inschatten of hun belangen door de aanwijzing worden geschaad. Om die reden zijn wij van mening, dat de reactieve aanwijzing in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, zijnde een in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur. De overheid moet zijn besluiten immers zó formuleren dat de burger precies weet waar hij aan toe is of wat de overheid bedoelt. Bovendien moet de overheid de geldende rechtsregels juist en consequent toepassen.

Gedeputeerde Staten merken daarover op dat zij niet tijdig de beschikking hadden over het authentieke plan. Dat ontslaat Gedeputeerde Staten naar onze mening echter niet van het geven van een duidelijke en voor iedereen kenbare aanwijzing. Aan deze belangrijke eis wordt niet voldaan waardoor sprake is van een onzorgvuldige aanwijzing, die de belangen van andere belanghebbenden ernstig schaadt. Gedeputeerde Staten hadden naar onze mening moeten kiezen voor een andere wijze van opstelling van de reactieve aanwijzing. Dat geldt eens te meer aangezien wij Gedeputeerde Staten al vroegtijdig in kennis hebben gesteld van alle relevante zienswijzen, de concept-beoordeling daarvan door ons college, het hierop aangepaste bestemmingsplan etc.

A10 Beleidstoetsing

In de reactieve aanwijzing constateren wij dat een aantal keren naar de mening van Gedeputeerde Staten sprake is van strijd met een objectieve regel in de Verordening Ruimte. Hoewel wij van mening zijn dat de uitwerking van de betreffende regel in de gemeentelijke praktijk tot onbedoelde effecten leidt, beseffen wij dat de discussie hierover plaats dient te vinden op bestuurlijk niveau. Daarom zullen wij in het kader van de herziening van de Verordening Ruimte de betreffende thema's aankaarten.

Algemene conclusies

Op grond van het bovenstaande concluderen wij dat wij in algemene zin gedurende het gehele proces van voorbereiding van het bestemmingsplan intensief contact hebben onderhouden met de provincie. Ook in de periode van de besluitvorming op het bestemmingsplan is de provincie accuraat op de hoogte gehouden. Tegen deze achtergrond kunnen wij geen andere conclusie trekken dan dat Gedeputeerde Staten een aanwijzing hebben gegeven die in strijd is met meerdere beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, de rechtszekerheid, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van détournement de pouvoir. Deze aanwijzing kan daarom niet in stand blijven.

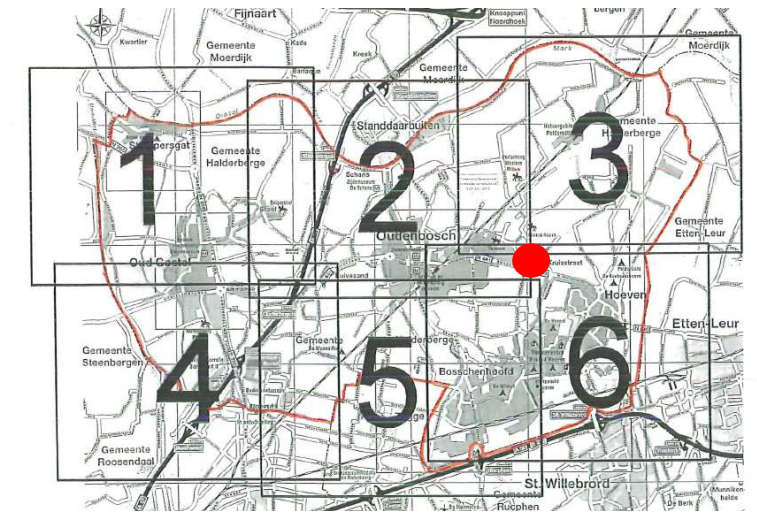
Daarnaast miskennen Gedeputeerde Staten in de aanwijzing de rol en positie die zij in de nieuwe wetgeving voor de ruimtelijke ordening hebben gekregen. Zij willen te veel zelf het gemeentelijke ruimtelijke orderingsbeleid bepalen zonder dat daarvoor een objectieve aanleiding of beleidsregel bestaat. Ook om die redenen levert de reactieve aanwijzing een voor vernietiging vatbare beschikking op.

de vastgestelde Gebiedsvisie voor bebouwingsconcentraties. De realisatie van een dergelijke woning verloopt via een wijzigingsprocedure zoals geregeld in artikel 38 van het bestemmingsplan. Doordat voldaan wordt aan de provinciale Beleidsregel ruimte-voor-ruimte zijn zowel de kwaliteitsverbetering als de sloopverplichting in voldoende mate verzekerd.

Verzoek

Wij verzoeken u de aanwijzing nr.2 te vernietigen zodat de zoeklocatie voor nieuwe bebouwing voor een ruimte-voor-ruimte woning op de locatie Vierschaarstraat/ Lange Dreef in werking treedt.

B2. Aanwijzing 3 : woning aan Gors 20 te Hoeven



Vigerende planologische situatie

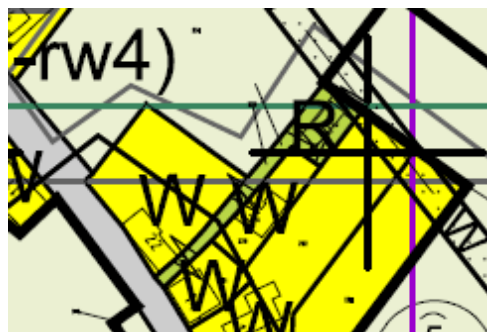
Deze locatie heeft in het vigerende plan "Bestemmingsplan, deelgebieden Hoeven -Oudenbosch" geen bouwvlak.

Feitelijke situatie

Het huidige gebruik is recreatiewoning.

Regeling in het bestemmingsplan

Recreatie/ Functieaanduiding specifieke vorm van recreatie - recreatiewoning 4



Aanwijzing

De bestemming wonen inclusief de daarbij opgenomen aanduidingen op het perceel Gors 20 treedt niet in werking. GS is van mening dat hier sprake is van nieuwvestiging van een burgerwoning in het buitengebied. Feitelijk wordt een recreatiewoning omgezet in een

burgerwoning. Dit is in strijd met de Vr omdat hier sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling zonder dat voorzien is in de op grond van artikel 2.2. Vr vereiste kwaliteitsverbetering. Daarnaast meent GS dat geen van de uitzonderingsmogelijkheden voor omzetting van een recreatiewoning in zelfstandige bewoning van toepassing is. Tenslotte verwijst zij naar een eerdere uitspraak van de Raad van State over deze situatie.

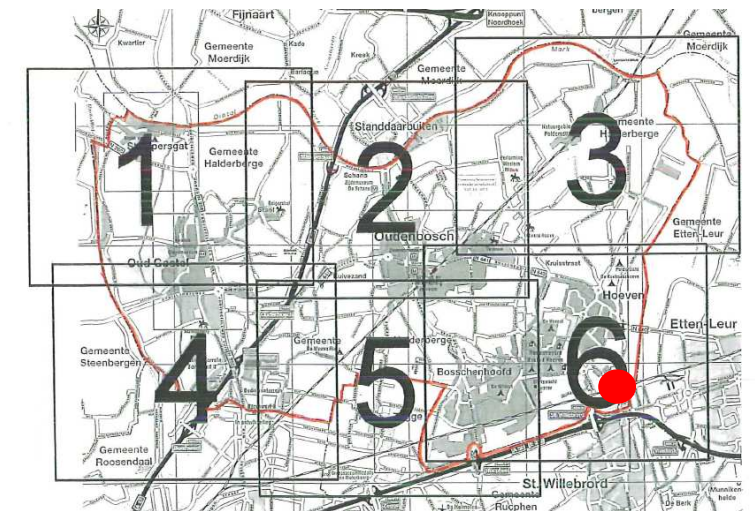
Reactie gemeente

Wij merken op dat GS het bestemmingsplan onjuist leest. Gors 20 is immers niet aangeduid met een woonbestemming maar met de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie – recreatiewoning 4'. In artikel 16.2.5 zijn hiervoor specifieke regels opgenomen. Hiermee zijn wij tegemoet gekomen aan de betreffende zienswijze tegen het ontwerp bestemmingsplan van de provincie.

Verzoek

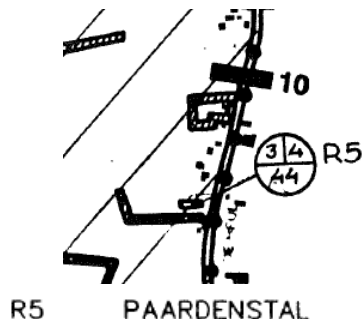
Wij verzoeken u de aanwijzing 3 t.a.v. woning Gors 20 Hoeven te vernietigen zodat de bestemming recreatiewoning blijft gehandhaafd.

B3. Aanwijzing 5 : uitbreiding paardenstal tussen Heul 24 en 26 te Hoeven



Vigerende planologische situatie

Deze locatie heeft in het “Bestemmingsplan, deelgebieden Hoeven -Oudenbosch” een aanduiding ‘R5 – paardenstal’ met specifieke hoogtematen van 3 en 4 meter en een maximaal bebouwingsoppervlak van 44 m².



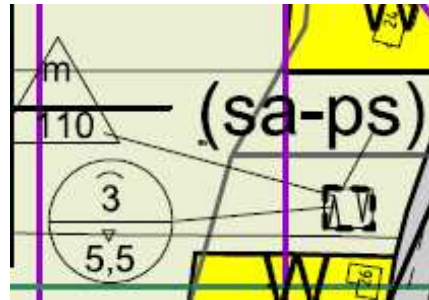
Feitelijke situatie

Op dit moment staat op het perceel een legale paardenstal van 70 m². De opslag van hooi en stro vindt aangrenzend aan de paardenstal buiten plaats.

Regeling in het bestemmingsplan

In het bestemmingsplan is geen bouwvlak opgenomen maar een functieaanduiding specifieke vorm van agrarisch – paardenstal met daarbij de volgende maten:

- Maximum oppervlakte (m²): 110
- Maximum bouwhoogte (m): 5.5
- Maximum goothoogte (m): 3



Aanwijzing

De aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – paardenstal' en alle overige daarop betrekking hebbende aanduidingen waaronder de maatvoering opgenomen op het perceel tussen de Heul 24 en 26 te Hoeven treden niet in werking. GS motiveert deze aanwijzing door op te merken dat naar haar mening hier sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling. De hiervoor noodzakelijke kwaliteitsverbetering is niet verantwoord. Aangezien de paardenstal buiten een bouwblok staat is uitbreiding in strijd met de Vr.

GS merkt hierbij nog op dat zij het op zich aanvaardbaar acht dat de legaal opgerichte paardenstal via een aanduiding op de verbeelding positief wordt bestemd. Het enkel schrappen van de maataanduiding zou echter betekenen dat geen maximum maat meer aan de bebouwing zou zijn verbonden.

Reactie gemeente

Wij zijn van mening dat de beoogde uitbreiding (van 40 m²) van zeer ondergeschikte mate is en juist invulling geeft aan de gewenste kwaliteitsverbetering. De uitbreiding voorziet er immers in om voor het hooi en stro, wat nu buiten wordt opgeslagen, een binnenopslag mogelijkheid te creëren. In alle redelijkheid kan naar onze mening niet gezegd worden dat hierdoor kwaliteitsverlies van het landschap optreedt. Naar onze mening miskent GS op deze wijze de verantwoordelijkheid die de gemeente draagt voor de kwaliteit van het buitengebied en stuurt ze op deze wijze op te zeer gedetailleerde wijze de invulling van concrete percelen.

Dat geldt eens te meer omdat geenszins uitbreiding van het gebruik van de paardenstal wordt beoogd en ook geen bouwblok wordt toegekend. De gemeente acht een dergelijke ontwikkeling ook niet gewenst. Feit is wel, zoals GS ook erkent, dat sprake is van een legaal opgerichte en vergunde paardenstal. Deze omstandigheid maakt de beperkte uitbreiding van de bebouwing een verantwoorde keuze.

Verzoek

Wij verzoeken de aanwijzing 5 t.a.v. uitbreiding paardenstal tussen Heul 24 en 26 Hoeven te vernietigen en de maatvoering van 110 m² in stand te laten.

Aanwijzing

De bestemming "Bedrijf" inclusief de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf – Tuincentrum' en alle overige aanduidingen, waaronder de aanduiding 'maximum oppervlakte (m²)', aan de Bornhemweg 157 te Oudenbosch treden niet in werking. GS motiveert de aanwijzing door te wijzen op het feit dat het bestemmingsvlak is uitgebreid alsmede dat aanzienlijk meer bebouwing wordt toegestaan. Voor deze vergroting ontbreekt de verantwoording van de kwaliteitsverbetering zoals de Vr die vereist. Daarnaast merkt GS op dat in de retrospectieve toets het bedrijf als kwekerij (agrarisch verwant bedrijf) is aangemerkt.

Reactie gemeente

De gemeente merkt allereerst op dat op deze locatie is al jaren sprake van een tuincentrum gecombineerd met een hoveniersbedrijf. Het betreft hier een bedrijf dat nog als een van de weinige tuincentra zelf planten kweekt. Daarnaast is sprake van een hoveniersbedrijf met een belangrijke functie als leerbedrijf. Een dergelijk bedrijf verdient naar de mening van onze gemeente ondersteuning in haar ontwikkeling.

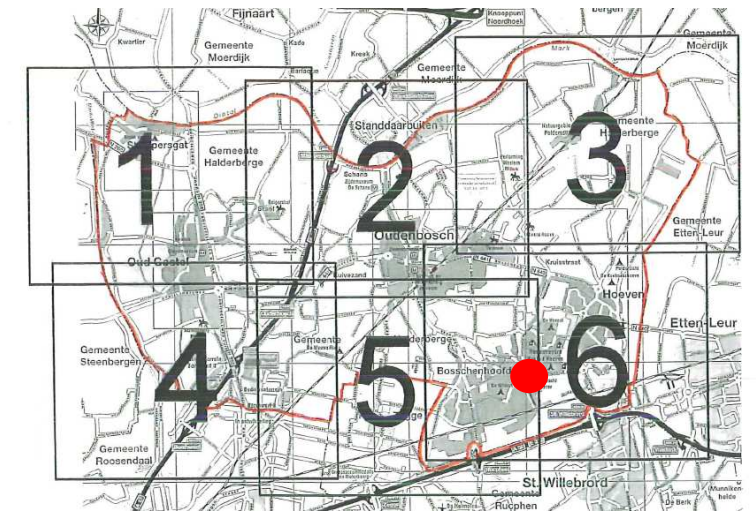
In tegenstelling tot wat GS van stelt, is het bestemmingsvlak niet uitgebreid. Wel is de bestaande bebouwing met kassen opgenomen binnen de bebouwde oppervlakte. Deze huidige legale bebouwing bedraagt 1.380 m², waarvan ongeveer 1.000 m² kassen. GS merkt in de aanwijzing onterecht op dat de bestaande bebouwingsoppervlakte 1080 m² is.

Anders dan GS stelt in haar aanwijzing hebben wij in de retrospectieve toets aangegeven dat wij de huidige bestemming als tuincentrum handhaven. Daarbij hebben wij opgemerkt dat het bedrijf ook de hiervoor genoemde eigen kweekfunctie heeft. De wens van de gemeente is nu om de machines voor de kwekerij annex het hoveniersbedrijf binnen te kunnen stallen, omdat opslag buiten vanwege het aanzicht niet gewenst is. Daarvoor is een uitbreiding van de bestaande bebouwing noodzakelijk. Uiteindelijk levert dit een kwaliteitsverbetering van de buitenruimte op. In het bestemmingsplan is daarom een verruiming van 1200m² opgenomen.

Verzoek

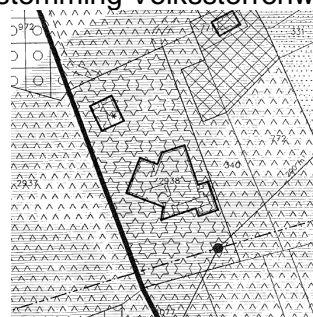
Wij verzoeken de aanwijzing 7 t.a.v. uitbreiding tuincentrum Bornhemweg 157 Oudenbosch te vernietigen en de bestemming Tuincentrum inclusief de bebouwde oppervlakte van 2.580 m² in stand te laten.

B5. Aanwijzing 9 : aanduiding recreatief-educatief centrum Bovenstraat 89 te Hoeven



Vigerende planologische situatie

De locatie Bovenstraat 89 in Hoeven heeft in het “Bestemmingsplan Volkssterrenwacht Simon Stevin” de bestemming Volkssterrenwacht.



HOOFDBESTEMMINGEN



VOLKSSTERRENWACHT

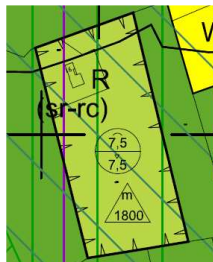
Feitelijke situatie

Het betreft hier een volkssterrenwacht die al jaren niet meer in gebruik is. De eigenaar en de gemeente zijn op zoek naar een passende bestemming. Op dit moment zijn er nog geen uitgewerkte plannen voor deze locatie.

Regeling in het bestemmingsplan

In overleg met de provincie is een recreatieve bestemming opgenomen met de functieaanduiding van “specifieke vorm van recreatie – recreatief-educatief centrum”. Daarbij zijn de huidige bebouwingsmaten overgenomen als maximum:

- Maximum oppervlakte (m²): 1800
- Maximum bouwhoogte (m): 7.5 en maximum goothoogte (m): 7.5



Aanwijzing

De bestemming 'Recreatie' voor wat betreft de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie – recreatief-educatief centrum' en alle overige daarop betrekking hebbende aanduidingen aan het perceel aan de Bovenstraat 89 te Hoeven treedt niet in werking. GS motiveert deze aanwijzing door te stellen dat sprake is van een verruiming van de gebruiksmogelijkheden. Deze verruiming dient naar de mening van GS gepaard te gaan met een verbetering van de landschappelijke kwaliteit. Dat geldt in het bijzonder omdat het perceel omringd wordt door de EHS. Op zich acht GS een passende herbestemming mogelijk. Het gemeentelijk besluit daartoe geeft echter onvoldoende duidelijkheid c.q. een motivering.

Reactie gemeente

De gemeente merkt allereerst op dat de functie van sterrenwacht die hier gevestigd is heeft geen toekomst meer heeft. De eigenaar zoekt daarom al enige tijd naar een passende nieuwe bestemming maar heeft daar op dit moment nog geen uitgewerkte plannen voor. Dat hangt mede samen met de afwijzing door de provincie van eerdere plannen waarin naar de mening van de provincie een te dominante invulling van de horeca-faciliteiten was ingevuld.

Naar onze mening mag daarom in het kader van dit nieuwe bestemmingsplan van de overheid worden gevraagd om duidelijke kaders te stellen voor de mogelijkheden op deze locatie. Daarover zijn wij herhaaldelijk met de provincie in overleg getreden om gezamenlijk te kijken naar een passende bestemming op deze locatie. Uit dit overleg is uiteindelijk de bestemming 'specifieke vorm van recreatie – recreatief-educatief centrum' gekomen. De gemeente heeft daarbij duidelijk aangegeven dat de bebouwing niet toe mag nemen; deze grenzen zijn dan ook expliciet op de Verbeelding opgenomen. De omliggende EHS wordt hierbij ook in het geheel niet aangetast. Door daarbij de bestemming te bepalen op een recreatief-educatief centrum is de richting voor een herbestemming naar onze mening voldoende duidelijk.

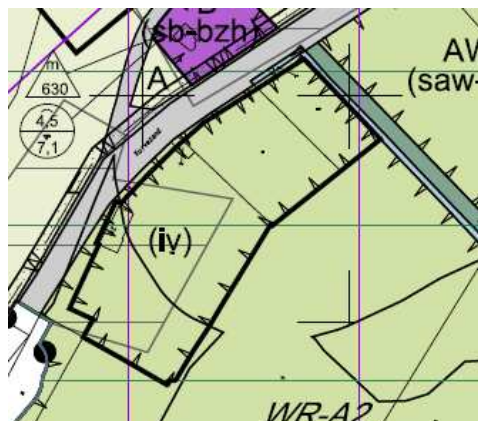
In de uitwerking van de plannen is het vervolgens aan de gemeente om te bewaken dat de kwaliteit van het gebied inclusief de EHS voldoende beschermd blijft. De regels van het bestemmingsplan bieden daar de noodzakelijke handvaten voor.

Verzoek

Wij verzoeken de aanwijzing 9 t.a.v. aanduiding recreatief-educatief centrum Bovenstraat 89 Hoeven te vernietigen en de bestemming van recreatief-educatief centrum in stand te laten.

Regeling in het bestemmingsplan

Het bedrijf heeft een agrarisch bouwvlak gekregen van 1,8 ha waarop de functieaanduiding intensieve veehouderij is opgenomen.



Aanwijzing

De uitbreiding van 3000 m² van de bestemming 'agrarisch' voor wat betreft de aanduidingen 'bouwvlak' en 'intensieve veehouderij' op het perceel aan de Kuivezand 2a treden niet in werking. GS motiveert deze aanwijzing door op te merken dat niet is gebleken dat sprake is van een kwaliteitsverbetering. Daarnaast wordt niet voldaan aan de voorwaarden van eenmaligheid en van de tijdslijmiet van 1 januari 2013. Evenmin is gebleken dat het bestaande bouwvlak in zijn geheel is benut.

Reactie gemeente

De gemeente constateert dat de provincie ten onrechte geen acht heeft geslagen op de onderliggende plannen van de betreffende varkenshouder. Deze plannen maken allereerst duidelijk dat het gehele bouwvlak van 1,5 ha benut wordt (wat ondersteund wordt door het genoemde advies van de AAB). Vervolgens blijkt uit de plannen dat op grond van nieuwe eisen voor dierenwelzijn een verdere uitbreiding mogelijk is.

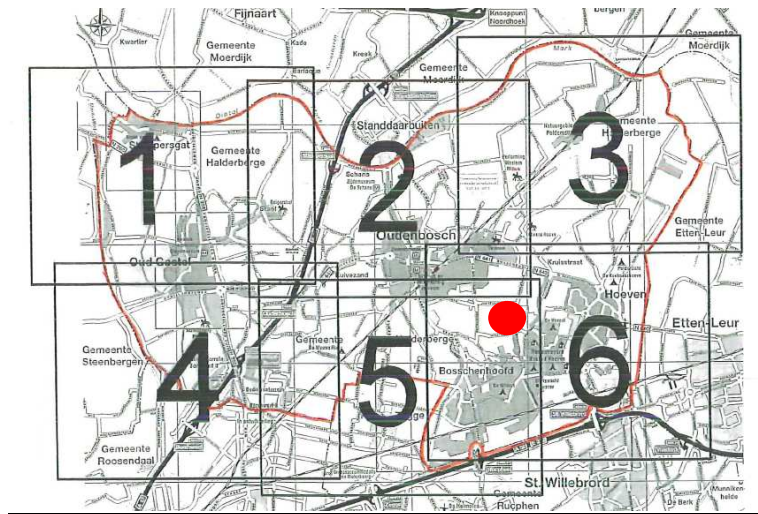
Wij zijn van mening dat het bieden van meer ruimte voor de dieren een positieve ontwikkeling is in de intensieve veehouderij sector. De gemeente wil hier dan ook graag medewerking aan verlenen. Wij constateren dat hiermee invulling wordt gegeven aan een maatschappelijke behoefte. Weliswaar stelt de Gezondheidswet voor dierenwelzijn minder strikte eisen, naar onze mening dienen dit soort initiatieven door de overheid ondersteund te worden.

Daarbij constateren wij dat het hier om een uitbreiding van het bouwvlak naar 1.8 ha gaat om zo een uitbreiding van de stallen met 1000 m² mogelijk te maken alsmede ruimte te realiseren voor landschappelijke inpassing, een weegbrug en ruimte voor opslag van water in een silo (1000m³). Deze opslag van water is overigens verplicht door de brandveiligheidseisen die de verzekeraars stellen. Het betreft dus concrete en uitgewerkte plannen die op korte termijn (dus voor 1 januari 2013) gerealiseerd gaan worden.

Verzoek

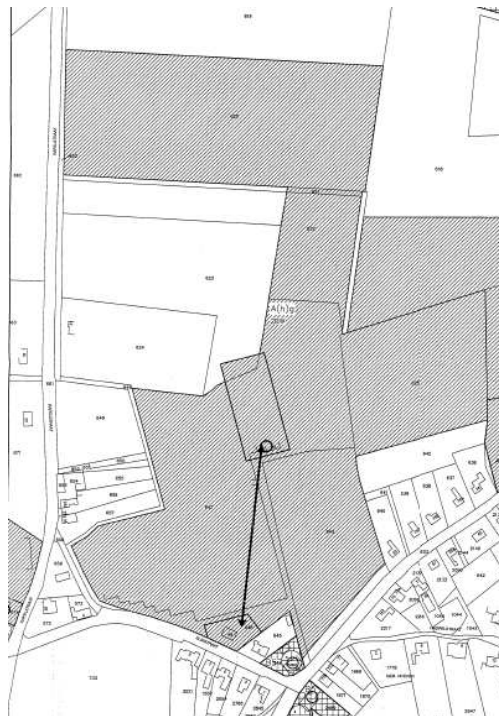
Wij verzoeken u de aanwijzing 12 t.a.v. agrarisch bouwvlak Kuivezand 2a Oud-Gastel te vernietigen en het toegekende bouwvlak van 1,8 ha voor de locatie Kuivezand 2a in stand te laten.

B7. Aanwijzingen 13, 14 en 41: agrarisch bouwvlak Oude Antwerpsepostbaan 82 te Hoeven



Vigerende planologische situatie

De locatie Oude Antwerpsepostbaan 82 in Hoeven heeft in het bestemmingsplan “Buitengebied, deelgebieden Hoeven en Oudenbosch” een bouwvlak met de aanduiding glastuinbouw. Het bestaande bouwvlak is in totaal circa 10 ha.



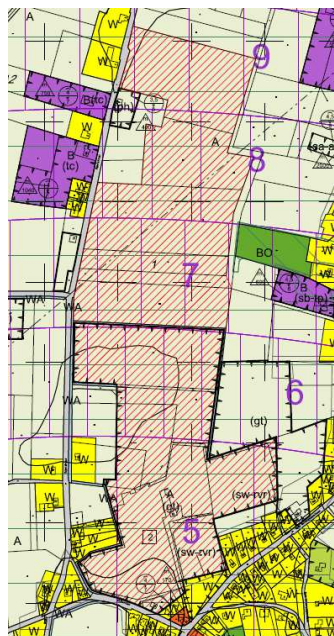
Feitelijke situatie

Het betreft hier het grootste glastuinbouwbedrijf in de gemeente Halderberge. Het bedrijf heeft uitbreidingswensen zowel voor het vergroten van het bouwvlak voor kassen en facilitaire voorzieningen. Het plan voor uitbreiding van de kassen ligt voor aan de Commissie Maatwerk Glastuinbouw. Deze commissie heeft in oktober 2011 gesproken over dit bedrijf. Dit advies is nog niet uitgebracht. Op dit moment is er tevens een direct tekort aan facilitaire voorzieningen op het bouwvlak waarvoor de wens is het bouwvlak uit te breiden met ongeveer 1,7 ha.

Regeling in het bestemmingsplan

Voor het vergroten van het bouwvlak ten behoeve van de uitbreiding van het glastuinbouwbedrijf is een wijzigingsregel opgenomen in het bestemmingsplan. Eén van de voorwaarden is een positief advies van de Commissie Maatwerk Glastuinbouw.

Voor de facilitaire voorzieningen is de vergroting van het bouwvlak opgenomen in het bestemmingsplan.



Aanwijzing

De aanwijzingen ten aanzien van dit bedrijf zijn:

- (13) de aanduiding bouwvlak inclusief de daarbij opgenomen aanduidingen voor het agrarisch bedrijf op het perceel Oude Antwerpsepostbaan 82 treedt niet in werking;
- (14 en 41) de verbeelding en de wijzigingsbevoegdheid voor uitbreiding van de kassen treden niet in werking.

GS motiveren deze aanwijzingen door op te merken dat op grond van artikel 10.5 van de Vr solitaire glastuinbouwbedrijven niet groter mogen zijn dan 3 ha glas. Nu het bedrijf reeds groter is dan deze toegestane oppervlakte dient deze bestaande oppervlakte als maximum positief bestemd te worden en is verdere vergroting niet toegestaan. Ten aanzien van de gewenste uitbreiding van facilitaire voorzieningen geeft GS aan dat niet is uitgesloten dat deze ruimte ook benut wordt voor kassen doordat geen gebruik is gemaakt van een differentiatievlak.

Reactie gemeente

De gemeente merkt op dat al geruime tijd wordt gezocht naar een oplossing voor de ontwikkeling van dit glastuinbouwbedrijf. Van oudsher is dit een op deze locatie gevestigd en gegroeid bedrijf. Inmiddels zijn de provinciale beleidsregels voor deze solitair gevestigde bedrijven opgesteld en in de Vr verankerd. Het betreffende bedrijf is groter dan in deze regels wordt toegestaan. Om toch ook deze bedrijven nog een mogelijkheid te geven om zich te ontwikkelen heeft GS aangegeven dat op grond van specifieke omstandigheden eenmalig een uitzondering kan worden gemaakt van de genoemde regels. Om van deze uitzondering gebruik te kunnen maken dient de betrokken ondernemer een uitgewerkt plan op te stellen en dat voor te leggen aan de provinciale Commissie Maatwerk Glastuinbouw.

In het onderhavige geval is deze procedure gevolgd. De ondernemer heeft zijn bedrijfsplan opgesteld en ingediend bij de Commissie Maatwerk Glastuinbouw. Deze commissie heeft een voorwaardelijk positief advies uitgebracht. Alvorens dit advies voor te leggen aan Provinciale Staten is door de commissie verzocht om nader en concreet inhoud te geven aan de tegenprestatie, die als compensatie voor de gevraagde uitbreiding van de ondernemer wordt gevraagd. De ondernemer heeft deze onderbouwing voorgelegd aan de commissie. Op dit moment wachten wij nog op het definitieve advies van de commissie.

Omdat wij niet vooruit kunnen lopen op het besluit van PS op het advies van de Commissie Maatwerk Glastuinbouw hebben wij de plannen voor uitbreiding van de kassen niet rechtstreeks in het bestemmingsplan opgenomen. Wij hebben deze vervat in een wijzigingsbevoegdheid waardoor bij een positief besluit de plannen snel kunnen worden gerealiseerd. Doordat wij de toepassing van deze wijzigingsbevoegdheid hebben verbonden aan een positief besluit van PS zijn de provinciale belangen goed gewaarborgd. Naar onze mening treft de aanwijzing van GS ten opzichte van deze wijzigingsbevoegdheid dan ook geen redelijk doel.

De opgenomen uitbreiding voor facilitaire voorzieningen is noodzakelijk voor een effectieve en duurzame bedrijfsvoering (o.a. de verplichte opslag van water). Indien dit expliciet gemaakt kan worden door het opnemen van een differentiatievlak kunnen wij ons hierin vinden.

Verzoek

Wij verzoeken u de aanwijzingen 13, 14 en 41 t.a.v. het agrarisch bouwvlak Oude Antwerpsepostbaan 82 in Hoeven te vernietigen en:

- a. het bouwvlak te vergroten conform het aangegeven gedeelte voor facilitaire voorzieningen (zo noodzakelijk met een differentiatievlak);
- b. de wijzigingsbevoegdheid voor de uitbreiding met kassen in stand te laten.

Feitelijke situatie

Het bedrijf aan de Pietseweg 21 is gelegen in een bebouwingslint. Vanuit de leefbaarheid voor de omgeving is het wenselijk het bedrijf te verplaatsen naar een duurzame locatie.

Het bedrijf aan de Nieuweweg moet vanwege de aanleg van de zuidelijke Rondweg verplaatsen. De bedrijven willen nu gezamenlijk verplaatsen naar een nieuwe locatie aan de Pietseweg ongenummerd.

Regeling in het bestemmingsplan

In het bestemmingsplan is een aparte wijzigingsregeling opgenomen voor het verplaatsen van de twee bedrijven naar een gezamenlijke nieuwe locatie. Tevens is in een aparte regeling opgenomen dat in het kader van herstructurering woningbouw mogelijk is op de locatie aan de Pietseweg 21.



Aanwijzing

De aanduiding 'wro-zone wijzigingsgebied 3' treedt niet in werking. Daarnaast treedt artikel 38.11 niet in werking. Dit artikel biedt de mogelijkheid om met wijzigingsbevoegdheid een agrarisch bouwvlak (IV) te verwijderen in ruil voor de bestemming Wonen, waarbij maximaal twee woningen mogen worden opgericht.

GS motiveert deze aanwijzingen door aan te geven dat naar haar mening nieuwbouw van woningen niet mogelijk is. Wellicht heeft de gemeente bedoeld dat het hier om ruimte-voor-ruimte woningen gaat; dat blijkt echter niet uit de wijzigingsbevoegdheid. Daarom is de wijzigingsbevoegdheid in strijd met de Vr; daarnaast ontbreekt duidelijkheid over de vereiste kwaliteitsverbetering.

Reactie gemeente

De gemeente constateert dat het ene bedrijf zich moet verplaatsen vanwege het algemeen belang (de aanleg van een nieuwe provinciale weg). De gemeente en de provincie hebben een inspanningsverplichting om te zoeken naar een alternatieve locatie voor dit bedrijf. Daarnaast is het bedrijf aan de Pietseweg 21 gevestigd in een omgeving met verschillende andere functies waaronder een aantal burgerwoningen. De woonkwaliteit ter plekke staat daarmee fors onder druk alsmede zijn uitbreidingsmogelijkheden voor het bedrijf niet aan de orde.

De gemeente is daarom actief op zoek gegaan naar een nieuwe locatie waar een IV-bedrijf voor de betrokken ondernemers kan worden gerealiseerd. Die mogelijkheid hebben wij gevonden op een locatie verder aan de Pietseweg, waar op dit moment een mestbassin van de ondernemer van Pietseweg 21 is gevestigd. Voor deze locatie is een uitgebreide onderbouwing door de ondernemers opgesteld waaruit duidelijk blijkt dat door de beoogde verplaatsing een aanzienlijke milieuwinst wordt geboekt. Naar onze mening zijn er, gelet op het voorgaande, gegronde redenen om in deze situatie maatwerk toe te passen en een nieuw bouwvlak toe te kennen aan de Pietseweg ongenummerd.

Voor wat de herstructurering van de locatie Pietseweg 21 betreft merken wij op dat deze locatie gelegen is binnen een bebouwingsconcentratie, zoals opgenomen in de door de raad vastgestelde Gebiedsvisie voor de bebouwingsconcentraties. Overeenkomstig het hierin vastgelegde beleid kan bestaande bebouwing worden geherstructureerd. Daarbij gelden een aantal voorwaarden zoals kwaliteitsverbetering. In de gegeven situatie achten wij het verantwoord om de mogelijkheid te bieden de kosten van de sanering (die de betrokken ondernemer zelf moet opbrengen) mede te laten dekken door het realiseren van 2 bouwkavels voor woningen.

Verzoek

Wij verzoeken u de aanwijzingen 15, 16, 42 en 43 t.a.v. wro-zone wijzigingsgebied 2 en 3 en de wijzigingsbevoegdheid naar een nieuw IV-bedrijf en de bestemming wonen te vernietigen en zo de mogelijkheid voor de hervestiging van een IV-bedrijf alsmede een herstructurering van de locatie Pietseweg 21 mogelijk te maken.

B9. Aanwijzing 19 : vergroten bestemmingsvlakken Wonen

Vigerend beleid

Op 22-09-2005 heeft de gemeenteraad van de gemeente Halderberge het bestemmingsplan "Revitalisering buitengebied vastgesteld en is het plan hierna goedgekeurd door GS op 21 maart 2006. In artikel 3.1.1. lid 2 van dit bestemmingsplan is opgenomen dat "de oppervlakte van het bouwvlak rondom burgerwoningen, zoals vastgesteld in de voorschriften van de bestemmingsplannen "Buitengebied, deelgebieden Hoeven en Oudenbosch", "Buitengebied Halderberge West" en "Buitengebied Halderberge Oost", dat in genoemde plannen gesteld is op 500 m², bedraagt 1500 m², waarbij in aanmerking moet worden genomen dat de afstand tussen burgerwoningen en een bijgebouw maximaal 25 m mag bedragen."

Feitelijke situatie

In het bestemmingsplan is bij het bepalen van de bestemmingsvlakken voor de bestemming Wonen uitgegaan van het feitelijke gebruik wat veelal overeenkomt met de eigendomssituatie.

Regeling in het bestemmingsplan

In het bestemmingsplan hebben alle Woonbestemmingen vanwege de digitalisering een eigen bestemmingsvlak gekregen. Hierbij is door de regels gegarandeerd dat de bebouwing geconcentreerd bij de woning wordt gerealiseerd en dat niet verspreid over het gehele bestemmingsvlak sprake kan zijn van bebouwing.

Aanwijzing

GS bepaalt in haar aanwijzing dat:

- de bestemmingsvlakken Wonen met de aanduiding van ruimte-voor-ruimte en groter dan 1.500 m² niet in werking treden;
- de overige bestemmingsvlakken Wonen groter dan 500 m² niet in werking treden.

GS motiveert deze aanwijzing door aan te geven dat door de regeling in het bestemmingsplan geen sprake is van zorgvuldig ruimtegebruik. Dat vereist namelijk dat er een concentratie is van bebouwing en ook van de overige voorzieningen (erven en tuinen). Door de wijze van bestemming breidt de invloed van de woonbestemming zich verder over het buitengebied uit waarvoor geen noodzaak is aangetoond. Daarnaast is GS van mening dat een behoorlijke waardevermeerdering van de betrokken gronden heeft plaatsgevonden zonder dat dit gepaard gaat met een navenante verbetering van de landschappelijke kwaliteit. Tenslotte wijst GS erop dat bij een aantal woonpercelen aan de Hogestraat in Bosschenhoofd in strijd met de Vr gronden zijn opgenomen die onderdeel uitmaken van de EHS.

Reactie gemeente

Wij constateren allereerst dat GS een vergissing begaat: er is geen sprake van strijd met artikel 2.1. van de VR aangezien het bij bouwvlakken tot 1.500 m² niet gaat om uitbreiding van bestemmingsvlakken maar om vigerend beleid. Zoals hiervoor aangegeven is in het goedgekeurde Revitaliseringsplan reeds sprake van bestemmingsvlakken van 1.500 m². Alleen om deze reden al kan de aanwijzing niet (ongewijzigd) in stand blijven.

Daarnaast zijn wij van mening dat GS op een onjuiste wijze de Verbeelding en de Regels, die beiden onderdeel uitmaken van het bestemmingsplan, leest en met elkaar in verbinding brengt. De regels geven immers een nadere invulling van het bestemmingsvlak Wonen, zoals dat op de Verbeelding is aangegeven. Door de regels wordt het zuinig ruimtegebruik gegarandeerd; het bestemmingsvlak Wonen is uitdrukkelijk geen bouwvlak, maar opgenomen vanwege de digitalisering.

Tegen deze achtergrond zijn wij van mening dat GS ten onrechte een aanwijzing hebben gegeven op de grootte van de bestemmingsvlakken Wonen. Immers op een andere wijze wordt het doel van zuinig ruimtegebruik door de gemeente gerealiseerd.

Voor wat de gronden die onder de EHS vallen kunnen wij ons vinden in de opmerking van GS.

Verzoek

Wij verzoeken u deze aanwijzing te vernietigen zodat de bestemmingsvlakken voor de bestemming Wonen in stand blijven, met uitzondering van dat deel van de bestemmingsvlakken van de Woonbestemmingen aan de Hogestraat in Bosschenhoofd die onder de Ehs vallen.

B10. Aanwijzing 22 : wijzigingsbevoegdheden intensieve veehouderij (gemengde bedrijven).

Vigerend beleid

In de verschillende bestemmingsplannen is geen regeling opgenomen voor neventak intensieve veehouderij danwel voor de maximale IV bebouwing binnen een grondgebonden bedrijf.

Feitelijke situatie

In het kader van de voorbereidingen voor het opstellen van dit bestemmingsplan is gebleken dat bij diverse grondgebonden agrarische bedrijven de wens bestaat om een neventak IV op te richten. Gelet op de Vr vereist dit een aparte regeling.

Regeling in het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan kent in artikel 3.7.4 een regeling voor het realiseren van een neventak intensieve veehouderij bij een grondgebonden agrarisch bedrijf. Deze regeling is alleen opgenomen in primair agrarisch gebied en niet in gronden met een agrarische bestemming met bijzondere landschaps- en/of natuurwaarden. De regeling bepaalt onder meer dat de maximale oppervlakte aan IV niet meer mag bedragen dan 1ha. en maximaal 50% van het totale bouwvlak. Ook mag de neventak alleen worden opgericht op duurzame locaties.

Aanwijzing

In de aanwijzing wordt de gehele regeling voor de neventak buiten gebruik gesteld. GS motiveren dit door op te merken dat regels ontbreken om het gebruik binnen de het bouwblok ook daadwerkelijk te beperken tot de maximale maat. Naar haar mening is dit het gevolg van het ontbreken van de aanduiding " maximum oppervlakte intensieve veehouderij" in de wijzigingsbevoegdheid. Hierdoor is na gebruik van de wijzigingsbevoegdheid het oppervlakte niet beperkt en kan een IV-bedrijf van 2 ha ontstaan.

Reactie gemeente

De regeling voor het oprichten van een IV-neventak is gebaseerd op de ruimte die de Verordening ruimte hiervoor biedt (zie ondermeer artikel 8.3 Vr). In de praktijk blijkt er behoefte te bestaan aan het verbreden van de activiteiten van een grondgebonden agrarisch bedrijf. Uitdrukkelijk heeft de gemeente bepaald dat deze mogelijkheid alleen kan worden geopend op duurzame locaties. Daarnaast zijn voorwaarden opgenomen die garanderen dat de intensieve veehouderij een ondergeschikte activiteit blijft. Op deze manier is de wijzigingsbevoegdheid naar onze mening juist geformuleerd en in overeenstemming met de Vr.

Blijkbaar is ook GS deze mening toegedaan. Zij geeft in de aanwijzing immers niet aan dat zij zich verzet tegen de wijzigingsbevoegdheid. Alleen de toepassing daarvan zou in de praktijk kunnen leiden tot een ongewenste situatie namelijk een nieuw IV-bedrijf. De redenering die GS daarvoor hanteert kan ons niet overtuigen en vindt evenmin zijn basis in de hierop betrekking hebbende regeling van de Vr. In het bestemmingsplan wordt bovendien uitdrukkelijk bepaald dat het om een ondergeschikte activiteit dient te gaan. Daarvoor kan een wijzigingsprocedure worden doorlopen. Na het doorlopen van de wijzigingsprocedure kan bovendien de aanduiding van de "maximum oppervlakte Intensieve veehouderij" expliciet worden bepaald. Het is vervolgens een kwestie van handhaving om de neventak ook als zodanig te laten functioneren. Waarom doorgroei naar een zelfstandig IV-bedrijf, laat staan van 2 ha, mogelijk zou worden is ons niet duidelijk.

Overigens merken wij op dat GS inmiddels een concept-wijziging van de Vr waarin aan dit onderwerp aandacht wordt besteed, ter inzage heeft gelegd. Ook hierin wordt het realiseren van een neventak IV bij grondgebonden bedrijven niet onmogelijk gemaakt. Via het daarvoor bedoelde inspraaktraject hebben wij hierop gereageerd.

Verzoek

Wij verzoeken u de aanwijzing 22 te vernietigen zodat artikel 3.7.4 wel in werking treedt.

B11. Aanwijzingen 30 t/m 35 en 37: wijzigingsbevoegdheid uitbreiding bedrijfsbebouwing.

Vigerend beleid

In het vigerende beleid voor niet-agrarische bedrijven wordt eenmalig uitbreiding van de bestaande bedrijfsbebouwing met 25% mogelijk gemaakt voor de agrarisch verwante bedrijven. Voor de overige niet-agrarische bedrijven geldt een percentage van 15%.

Feitelijke situatie

Het beleid wordt in de concrete situatie regelmatig toegepast.

Regeling in het bestemmingsplan

In het bestemmingsplan wordt het vigerend beleid voor uitbreiding van de bebouwde oppervlakte van niet-agrarische bedrijven opgenomen in een wijzigingsbevoegdheid (artikel 6.6.2). In deze regeling worden verschillende voorwaarden opgenomen voor toepassing van deze bevoegdheid:

- noodzakelijk voor doelmatige bedrijfsvoering of ontwikkeling van het bedrijf;
- binnen het bestemmingsvlak;
- geen toename milieuhinder;
- geen milieuhygiënische belemmeringen;
- zorgvuldige landschappelijke inpassing.

Aanwijzing

GS is van mening dat deze wijzigingsbevoegdheid in strijd is met de Vr omdat niet voorzien is in de in artikel 2.2 Vr voorgeschreven kwaliteitsverbetering.

Reactie gemeente

Wij constateren dat de Vr geen maximaal uitbreidingspercentage voor niet-agrarische bedrijven voorschrijft. Niet-agrarische bedrijven met een oppervlakte tot 5.000 m² zijn een verantwoordelijkheid voor de gemeente. De gemeente kiest er daarbij voor om, gelet ook op het conserverende karakter van het bestemmingsplan, die verantwoordelijkheid zo in te zetten door het huidige beleid voort te zetten. De 15% regeling was namelijk al opgenomen in eerdere goedgekeurde bestemmingsplannen en was ook als zodanig opgenomen in de Nota van Uitgangspunten. Het toestaan van grotere ruimtelijke ontwikkelingen voor niet-agrarische bedrijven wordt daarbij niet binnen het bestemmingsplan mogelijk gemaakt en dient een separate ruimtelijke procedure te volgen.

De regeling was ook reeds in het voorontwerp- en het ontwerp bestemmingsplan opgenomen. In de eerdere overleggen met de gemeente over dit bestemmingsplan heeft GS nimmer de aandacht gevestigd op deze volgens haar onvolkomenheid. In die zin is de aanwijzing dan ook gegeven in strijd met de Wro.

Zoals uit de hiervoor genoemde regeling blijkt worden vervolgens de beperkte uitbreidingen die in het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt nader inhoudelijk ingekaderd. Hiermee wordt invulling gegeven aan de handhaving en waar mogelijk versterking van de kwaliteiten van het betrokken gebied. GS gaat in haar aanwijzing hieraan geheel voorbij. Evenmin wordt ingegaan op het gegeven dat sprake is van een voortzetting van het bestaande en ook door GS meermalen goedgekeurde beleid,

Wij vinden deze aanwijzing van GS dan ook onbegrijpelijk, onvoldoende gemotiveerd en niet passend bij de bevoegdheidsverdeling tussen gemeente en provincie.

Verzoek

Wij verzoeken u de aanwijzingen 30 t/m 35 en 37 te vernietigen zodat de betreffende artikelen 6.6.2, 10.6.1, 11.6.1, 12.6.1, 13.6.1, 14.6.1 en 16.6.1 in werking treden.

B12. Aanwijzing 40 : bijgebouwen bij woningen.

Vigerend beleid

De toegestane maximale oppervlakte aan bijgebouwen bij burgerwoningen in het buitengebied varieert in de verschillende bestemmingsplannen tussen 50 en 80 m². In het bestemmingsplan "2^e partiële herziening Buitengebied Halderberge West" is de mogelijkheid tot uitbreiding naar 150 m² opgenomen. In het bestemmingsplan "Revitalisering Buitengebied" kan op basis van een vrijstellingsbevoegdheid de maximale oppervlakte voor bijgebouwen worden verhoogd tot maximaal 200 m². Bij ruimte-voor-ruimte woningen geldt geen maximale oppervlakte voor bijgebouwen.

Feitelijke situatie

De oppervlakte aan bijgebouwen varieert per situatie.

Regeling in het bestemmingsplan

In het bestemmingsplan wordt 100 m² rechtstreeks mogelijk gemaakt voor alle burgerwoningen. Via een afwijkingsbevoegdheid wordt uitbreiding naar 150 m² mogelijk gemaakt wanneer dit ruimtelijk aanvaardbaar is. Verdere uitbreiding is via een afwijkingsbevoegdheid mogelijk wanneer dit ook gepaard gaat met kwaliteitsverbetering. In het bestemmingsplan is daarbij door een omissie geen grens van 240 m² bepaald.

Aanwijzing (n.40)

In de aanwijzing wordt aangegeven dat de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen op grond van de Vr afweegbaar zijn, onder voorwaarde van een motivering en kwaliteitsverbetering van het landschap. GS is van mening dat aan deze voorwaarden niet voldaan wordt. Daarnaast mist GS de motivering van de afwijkingsbevoegdheid om bijgebouwen op een afstand van meer dan 25 m. van de woning te mogen bouwen.

Reactie gemeente

Wij constateren dat GS met ons van mening is dat het onder voorwaarden ruimtelijk aanvaardbaar is om het volume aan toegestane bijgebouwen te verhogen naar boven de 100 m². Anders dan wij vinden is GS echter van mening dat deze voorwaarden onvoldoende zijn ingevuld.

Deze reactie van GS bevreemdt ons. Allereerst constateren wij dat de mogelijke uitbreiding van het volume aan bijgebouwen door ons in het bestemmingsplan in twee stappen is onderverdeeld: uitbreiding naar 150 m² en verdere uitbreiding. Beide uitbreidingen zijn vormgegeven in een afwijkingsbevoegdheid. De uitbreiding naar 150 m² is daarbij geclausuleerd met het criterium van ruimtelijke aanvaardbaarheid. De eventuele verdere uitbreiding wordt alleen mogelijk gemaakt wanneer sprake is van een kwaliteitsverbetering van de in het gebied aanwezige waarden. Deze clausulering is rechtstreeks afkomstig uit de Vr.

Naar onze mening hebben wij hiermee een zorgvuldige regeling opgesteld waarbij de ruimtelijke kwaliteit van het gebied voorop staat en ook versterkt wordt. Blijkbaar is GS onvoldoende overtuigd van een juiste toepassing van deze afwijkingsbevoegdheden en wenst men dat toetsing van verzoeken aan deze criteria vooraf ingekaderd moet zijn door een gemeentelijk beleidskader. Naar onze mening is het niet aan GS om een oordeel uit te spreken over de wijze waarop wij de concrete toepassing van de afwijkingsbevoegdheden organiseren. Wij zullen vanzelfsprekend zorgdragen voor een zorgvuldige toepassing van deze afwijkingsbevoegdheden en zonodig hiervoor beleidsregels opstellen. Deze beleidsregels zijn en blijven een gemeentelijke verantwoordelijkheid en kunnen volgens de Wro ook niet ter goedkeuring aan GS voorgelegd worden.

Secundair merken wij het volgende op. GS motiveert volstrekt niet waarom haar aanwijzing ook de afwijkingsbevoegdheid voor een volume van 150 m² aan bijgebouwen betreft. In de motivering van haar aanwijzing gaat GS hier niet specifiek op in. Gelet op het feit dat dit al een vigerende regeling is en ons geen beleidswijziging bekend is, had dit expliciet en duidelijk gemotiveerd moeten worden. Nu GS dat niet heeft gedaan kan de betreffende aanwijzing ten aanzien van artikel 24.4.2 sub b. niet in stand blijven.

Tenslotte constateren wij dat GS ook de afwijkingsbevoegdheid voor het oprichten van bijgebouwen op meer dan 25 m. van de woning onaanvaardbaar acht. Het betreft hier een afwijkingsbevoegdheid die uitdrukkelijk bedoeld is voor uitzonderlijke situaties. Daarom geeft het bestemmingsplan aan dat deze bevoegdheid alleen toegepast kan worden wanneer dit noodzakelijk is vanwege een doelmatige inrichting van het perceel en het stedenbouwkundig en landschappelijk aanvaardbaar is. GS constateert echter toch dat deze bevoegdheid onvoldoende is gemotiveerd. Wij hebben er uitdrukkelijk voor gekozen om de clausulering van deze afwijkingsbevoegdheid in de planregels op te nemen. Gelet op de gestelde voorwaarden is een eventuele afwijking aan heldere voorwaarden verbonden. Hiermee kan tegemoet worden gekomen aan concrete verzoeken uit de praktijk die echter maar in beperkte mate aan deze voorwaarden zullen kunnen voldoen.

Verzoek

Wij verzoeken u daarom primair de gehele aanwijzing 40 te vernietigen en secundair de aanwijzing 40 te vernietigen ten aanzien van artikel 24.4.2 sub b. en e.

C. Conclusie

Op grond van het bovenstaande concluderen wij dat wij in algemene zin gedurende het gehele proces van voorbereiding van het bestemmingsplan intensief contact hebben onderhouden met de provincie. Ook in de periode van de besluitvorming op het bestemmingsplan is de provincie accuraat op de hoogte gehouden. Tegen deze achtergrond kunnen wij geen andere conclusie trekken dan dat Gedeputeerde Staten een aanwijzing hebben gegeven die in strijd is met meerdere beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, de rechtszekerheid, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van détournement de pouvoir. Deze aanwijzing kan daarom niet in stand blijven.

Daarnaast miskennen Gedeputeerde Staten in de aanwijzing de rol en positie die zij in de nieuwe wetgeving voor de ruimtelijke ordening hebben gekregen. Zij willen te veel zelf het gemeentelijke ruimtelijke ordeningsbeleid bepalen zonder dat daarvoor een objectieve aanleiding of beleidsregel bestaat. Ook om die redenen levert de reactieve aanwijzing een voor vernietiging vatbare beschikking op.

Tevens concluderen wij dat Gedeputeerde Staten in een aantal specifieke situatie zoals hiervoor geschetst ten onrechte gebruik heeft gemaakt van haar aanwijzingsbevoegdheid. Wij verzoeken u de betreffende aanwijzingen te vernietigen conform het vorenstaande.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van de gemeente Halderberge,
de secretaris, de burgemeester,

drs. H.J.J.M. Roels

G.A.A.J. Janssen

Bijlagen 1 verslag planteam 14 juni 2010
2 retrospectieve toets
3 extra informatie beroepschrift bestemmingsplan Buitengebied