

## Uitspraak 202002504/1/R2

ECLI:

ECLI:NL:RVS:2021:1284

Datum uitspraak:

16 juni 2021

Inhoudsindicatie:

Bij besluit van 30 januari 2020 heeft de raad van de gemeente Gemert-Bakel het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Buitengebied, herziening april 2019" gewijzigd vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in het (her)bestemmen van een aantal locaties uit het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Buitengebied 2017". Door [appellant] is verzocht om in het bestemmingsplan een bestemming voor een nieuwe zogeheten ruimte-voor-ruimtetwoning aan de Greef ongenummerd te Milheeze op te nemen. Een dergelijke bestemming was in het ontwerp van het plan opgenomen. De raad heeft echter naar aanleiding van een zienswijze van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant geweigerd het bestemmingsplan voor dit onderdeel vast te stellen. [appellant] betoogt dat het ontwerpplan ten onrechte niet voor zijn perceel is vastgesteld en dat het besluit onvoldoende gemotiveerd is. Hij voert hiertoe aan dat de raad ten onrechte heeft geoordeeld dat de beoogde woning in strijd is met de provinciale Interim Omgevingsverordening.

◆ eerste aanleg - enkelvoudig

◆ ro - noord-brabant

---

### Volledige tekst

202002504/1/R2.

Datum uitspraak: 16 juni 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Milheeze, gemeente Gemert-Bakel,

en

de raad van de gemeente Gemert-Bakel,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 januari 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Buitengebied, herziening april 2019" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.



De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 april 2021, waar [appellant], bijgestaan door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door mr. F.T.H. Branten, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. Het bestemmingsplan voorziet in het (her)bestemmen van een aantal locaties uit het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Buitengebied 2017". Door [appellant] is verzocht om in het bestemmingsplan een bestemming voor een nieuwe zogeheten ruimte-voor-ruimtewoning aan de Greef ongenummerd te Milheeze (hierna: het perceel) op te nemen. Een dergelijke bestemming was in het ontwerp van het plan opgenomen. De raad heeft echter naar aanleiding van een zienswijze van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant geweigerd het bestemmingsplan voor dit onderdeel vast te stellen.

[appellant] stelt dat het perceel ten onrechte niet in het plan is bestemd voor een ruimte-voor-ruimtewoning. Volgens hem kunnen de weigeringsgronden die de raad aan het besluit ten grondslag heeft gelegd, dat besluit niet dragen.

#### Inhoudelijk

##### Provinciale verordening

2. [appellant] betoogt dat het ontwerpplan ten onrechte niet voor zijn perceel is vastgesteld en dat het besluit onvoldoende gemotiveerd is. Hij voert hiertoe aan dat de raad ten onrechte heeft geoordeeld dat de beoogde woning in strijd is met de provinciale Interim Omgevingsverordening (hierna: de Verordening) omdat het perceel volgens de raad niet is gelegen in een bebouwingsconcentratie. De locatie van de beoogde woning is volgens [appellant] wel onderdeel van een bebouwingsconcentratie, als bedoeld in artikelen 1.1 en 3.80, eerste lid, aanhef en onder b, van de Verordening.

In de bij het ontwerpplan behorende ruimtelijke onderbouwing is volgens hem voldoende toegelicht dat het geheel kan worden aangemerkt als een vlakvormige verzameling van bebouwing buiten bestaand stedelijk gebied, of te wel een bebouwingsconcentratie als bedoeld in de Verordening. Uit de ruimtelijke onderbouwing blijkt dat er rondom het perceel al meerdere woningen aanwezig zijn, aldus [appellant]. Daarnaast betoogt [appellant] dat in 1895 ter plaatse van het perceel een boerderij stond die toen onderdeel uitmaakte van een bebouwingscluster in landelijk gebied.

2.1. De raad stelt dat het perceel niet is gelegen in een bebouwingsconcentratie, als bedoeld in artikel 1.1 van de Verordening, omdat het in het gebied waarin het perceel zich bevindt ontbreekt aan een bepaalde omvang aan bestaande bebouwing die recht doet aan de eigenschappen van een bebouwingscluster of een bebouwingslint. Ook ligt de woning volgens de raad niet in een kernrandzone.

2.2. Artikel 1.1 van de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant luidt:

"bebouwing: gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde;

bebouwingscluster: vlakvormige verzameling van bebouwing buiten bestaand stedelijk gebied;"

bebouwingsconcentratie: kernrandzone, bebouwingslint of bebouwingscluster;

bebouwingslint: min of meer aaneengesloten lijnvormige reeks van bebouwing langs een weg buiten bestaand stedelijk gebied;

(...)

kernrandzone: overgangsgebied naar het buitengebied, gelegen langs bestaand stedelijk gebied, met daarin relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar en met een ondergeschikte of afnemende agrarische functie;"

Artikel 3:80, eerste lid, aanhef en onder b, luidt:

"1. Een bestemmingsplan van toepassing op Landelijk gebied kan voorzien in één of meerdere ruimte-voor-ruimte-kavels, ieder ten behoeve van de bouw van één woning, indien:

(...)

b. de ruimte-voor-ruimte-kavel op een planologisch aanvaardbare locatie in een bebouwingsconcentratie ligt;

(...)"

2.3. Voor wat betreft de gestelde voorwaarde in de Verordening dat de ruimte-voor-ruimte-kavel



bestaande feitelijke situatie te worden beoordeeld. Vergelijk de uitspraak van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:117, rechtsoverweging 5.4. In de omgeving van het perceel, liggen volgens de afbeelding uit de ruimtelijke onderbouwing verspreid wel enkele andere percelen met daarop een of twee woningen en andere gebouwen, maar de raad heeft zich in navolging van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het rondom het perceel van [appellant] ontbreekt aan een bepaalde omvang aan bestaande bebouwing die recht doet aan de eigenschappen van een bebouwingscluster of een bebouwingslint. Gelet op de dichtheid van de bestaande bebouwing op en rondom het plangebied kan het perceel niet worden aangemerkt als liggend in een bebouwingscluster, zijnde een vlakvormige verzameling van gebouwen buiten bestaand stedelijk gebied, en daarmee in een bebouwingsconcentratie als bedoeld in artikelen 1.1 en 3.80, eerste lid, aanhef en onder b, van de Verordening. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid dit gebied niet als bebouwingsconcentratie kunnen aanmerken. Dat volgens [appellant] in het verleden een boerderij op het perceel heeft gestaan betekent niet dat er nu sprake is van een bebouwingsconcentratie met meerdere gebouwen. Hierbij betreft de Afdeling dat bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een bebouwingsconcentratie, slechts wordt uitgegaan van bestaande bebouwing.

#### Willekeurige behandeling / gelijkheidsbeginsel

3. [appellant] stelt dat de nabij het perceel gelegen woning, die in 2006 in het kader van de regeling Buitengebied in Ontwikkeling (hierna: BIO-regeling) op het perceel Greef 4-6 te Milheeze is gerealiseerd en bestemd, ook onder de voorwaarden voor ruimte-voor-ruimte was toegestaan. Dit wijst er volgens hem op dat de door hem beoogde woning zich ook in een bebouwingsconcentratie bevindt, in de vorm van een bebouwingscluster.

Voorts betoogt hij ter zitting dat de raad op willekeurige wijze woningen en ruimte-voor-ruimtewoningen heeft toegestaan voor percelen in de omgeving van zijn perceel, zoals aan de Hollevoort en Dakworm te Bakel, gemeente Gemert-Bakel. Deze percelen zijn volgens hem vergelijkbaar met dat van hem, waardoor het besluit in strijd is met het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur.

3.1. Over de door [appellant] gemaakte vergelijking met de in 2006 gerealiseerde woning op het perceel Greef 4-6 heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie omdat er op dit perceel destijds een andere regeling van toepassing was waaronder een andere afweging is gemaakt. Volgens het verweerschrift had de raad de woning onder de BIO-regeling destijds met toestemming van het college van gedeputeerde staten toegelaten, ondanks dat deze zich niet in een bebouwingsconcentratie bevond, omdat veel agrarische bedrijven toen daadwerkelijk uit de regio verdwenen. Het daarvoor vastgestelde bestemmingsplan Milheeze Noord was een gebiedsplan waarin een bredere kijk op een groot deel van het gemeentelijke buitengebied heeft plaatsgevonden. Er is een veelvoud aan agrarische bedrijven gestopt en er is een gebiedsgerichte benadering toegepast, aldus de raad. Dat de woning op het perceel Greef 4-6 onder de destijds geldende regeling, op grond van een gebiedsgerichte afweging werd toegestaan betekent volgens de raad niet dat de beoogde woning van [appellant] zich in een bebouwingsconcentratie bevindt of dat daarvoor dezelfde afweging moet worden gemaakt. De in het verleden gemaakte gebiedsgerichte benadering en beleidsmatige aanpak is nu niet meer van toepassing.

Wat betreft de door [appellant] ter zitting aangevoerde situaties die vergelijkbaar zouden zijn met zijn perceel heeft de raad gesteld dat voor sommige van de aangevoerde adressen een vergelijkbare afweging is gemaakt als bij het toekennen van een woonbestemming aan het perceel Greef 4-6. Op sommige van de aangevoerde percelen was dezelfde BIO-regeling van toepassing. Voor de overige percelen heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat deze zich, in tegenstelling tot het perceel van [appellant], wel in bebouwingsconcentraties, zoals in de vorm van lintbebouwing, bevonden. De door [appellant] ter zitting aangevoerde situaties zijn dus volgens de raad niet gelijk aan zijn eigen situatie.

Gelet op wat [appellant] heeft aangevoerd is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de situatie van het perceel Greef 4-6 die [appellant] heeft genoemd niet dezelfde is als de situatie die nu aan de orde is. Dit geldt eveneens voor de door [appellant] ter zitting aangevoerde adressen. Het besluit is dan ook niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur.

Het betoog slaagt niet.

#### Geweekte verwachtingen

4. [appellant] stelt dat hij door het overleg met het college van burgemeester en wethouders, bij de terinzakelegging van het ontwerpbestemmingsplan ervan overtuigd was dat er een woonbestemming op het



gemeente Gemert-Bakel zijn gesloten. Ondanks bezwaren van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant in 2019 over het ontwerpbestemmingsplan stelt [appellant] het vertrouwen te hebben gehad dat de raad welwillend was het ontwerpbestemmingsplan voor zijn perceel vast te stellen. Ook heeft hij ter zitting betoogd dat de raad de overeenkomst in zijn afweging, om het bestemmingsplan niet voor zijn perceel vast te stellen, had moeten betrekken.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor het voorbereiden van een ontwerp bestemmingsplan voor ruimte-voor-ruimteprojecten. Het al dan niet vaststellen van bestemmingsplannen is een bevoegdheid van de raad. De overeenkomst waarbij een ruimte-voor-ruimtetitel is aangekocht bindt hem dan ook niet, maar is wel bij de besluitvorming betrokken. Dat het college van burgemeester en wethouders heeft meegewerkt aan de aanvraag, laat onverlet dat geen garanties zijn gegeven voor de uiteindelijke besluitvorming door de raad. Door of namens de raad zijn derhalve geen toezeggingen gedaan waaraan [appellant] het gerechtvaardigd vertrouwen heeft mogen ontleen dat de raad zijn aanvraag zou honoreren, aldus de raad.

4.2. Aan de terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan kan niet de gerechtvaardigde verwachting worden ontleend dat het plan definitief zal worden vastgesteld. De omstandigheid dat het college van burgemeester en wethouders aanvankelijk welwillend tegenover het ontwerpbestemmingsplan stond, betekent niet dat de raad gehouden was het bestemmingsplan zo vast te stellen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8856. Ter zitting heeft [appellant] ook erkend dat door of namens het college van burgemeester en wethouders geen toezegging is gedaan waaruit hij redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het plan overeenkomstig het ontwerp zou worden vastgesteld.

Voor zover [appellant] stelt dat de raad de met hem gesloten overeenkomsten niet in zijn afweging heeft betrokken, overweegt de Afdeling dat, nog daargelaten dat die overeenkomsten blijkens de bewoordingen daarvan voor zover het betreft het verlenen van planologische medewerking slechts een inspanningsverplichting inhouden, overeenkomsten als hier aan de orde niet kunnen leiden tot een verplichting van de raad aan gronden een bestemming te geven die de raad niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening zou achten. Het aanvaarden van gebondenheid van de raad aan het leggen van de bestemming zoals in de overeenkomsten voorzien, zou zich niet verdragen met de door de wetgever in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening aan de raad toegekende bevoegdheid om, in het belang van een goede ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen vast te stellen na het volgen van de daartoe in deze wet dwingend voorgeschreven en met waarborgen omklede procedure. De definitieve beslissing over de vaststelling van het bestemmingsplan kan mede afhankelijk van alle in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen - ook de mogelijke belangen van derden - anders uitvallen dan door het college van burgemeester en wethouders bij het sluiten van de overeenkomsten is ingeschat. Dat tussen [appellant] en de gemeente overeenkomsten zijn gesloten, is wel een omstandigheid die de raad bij de vaststelling van het plan in zijn overwegingen dient te betrekken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad dat voldoende gedaan. Zoals de raad ter zitting heeft uiteengezet was hij zich bewust van de overeenkomsten, maar heeft hij uiteindelijk daaraan, gezien de zienswijze van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, geen doorslaggevend gewicht toegekend. Dit temeer omdat in de overeenkomsten slechts een inspanningsverplichting voor de vereiste planologische medewerking was opgenomen.

Het betoog slaagt niet.

#### Conclusie

5. Het beroep is ongegrond.

6. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.P.F. Boermans, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.



