

Uitspraak 201605318/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 5 april 2017

Tegen: de raad van de gemeente Gemert-Bakel

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:940**

201605318/1/R2.

Datum uitspraak: 5 april 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

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

en

de raad van de gemeente Gemert-Bakel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 april 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Buitengebied, herziening januari 2016" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 januari 2017, waar [appellant], bijgestaan door mr. C.M.A. Delissen-Buijnsters, advocaat te Nijmegen, en de raad, vertegenwoordigd door drs. F.T.H. Branten, zijn verschenen. Voort zijn ter zitting [belanghebbende A] en [belanghebbende B], vertegenwoordigd door mr. R.A.M. Verkoijen, advocaat te Deurne, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan betreft zeven locaties binnen de gemeente Gemert-Bakel, waaronder drie aan elkaar grenzende percelen aan de Dakworm te Bakel. Op het voorste perceel [locatie 1] staat een voormalige bedrijfswoning die

als burgerwoning wordt gebruikt, met daaraan op het middelste perceel [locatie 2] een stalgedeelte dat eveneens als burgerwoning wordt gebruikt. In het plan zijn deze woningen als burgerwoningen bestemd. Aan het middelste perceel is voorts een bedrijfsbestemming toegekend die onder meer voorziet in de bestemming van een deel van de aanwezige loods. Op het achterste perceel, hierna: [locatie 3], werd tot 2006 een nertsenhoudersrij geëxploiteerd. Dit perceel is sinds 2008 eigendom van de gemeente. De nertsensheds zijn in 2008 gesloopt. Sindsdien ligt het achterste perceel braak. De raad wenst hier twee zogenoemde Ruimte voor Ruimte woningen (hierna: RvR-woningen) te realiseren, waarvoor in het plan een woonbestemming is opgenomen. Aan gronden rond deze woonbestemming is een groenbestemming toegekend die voorziet in een landschappelijke inpassing van de RvR-woningen. [appellant] woont tegenover het plangebied en kan zich niet met de voorziene RvR-woningen en de landschappelijke inpassing daarvan verenigen. Hij is van mening dat het bestaande open gebied ter plaatse dient te worden behouden en dat het plan op oneigenlijke gronden is vastgesteld.

Ontvankelijkheid

2. De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep van [appellant] niet-ontvankelijk is omdat [appellant] geen rechtstreeks belanghebbende is bij de bestreden plandelen. [appellant] woont op ongeveer 120 meter afstand van de voorziene RvR-woningen. Hij heeft daarop geen zicht, gelet op de bestaande beplanting en bebouwing op de percelen [locatie 1] en [locatie 2]. Ook overigens ondervindt [appellant] geen gevolgen van betekenis door de voorziene twee RvR-woningen, aldus de raad.

2.1. Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 en artikel 2 van bijlage 2, kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen een besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan.

Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

2.2. De kortste afstand tussen het woonperceel van [appellant] en de gronden waaraan de mede door hem bestreden groenbestemming is toegekend die voorziet in de landschappelijke inpassing van de twee RvR-woningen, is ongeveer 105 meter. Niet is uitgesloten dat [appellant] vanaf zijn perceel enig zicht heeft op de met het plan beoogde inrichting van deze gronden. Voorts kan [appellant] enige gevolgen ondervinden van het verkeer dat van en naar de RvR-woningen zal rijden. [appellant] is derhalve belanghebbende bij de door hem bestreden plandelen.

Het beroep is ontvankelijk.

Toetsingskader

3. 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.

De relevante regels zijn vermeld in de bijlage bij deze uitspraak.

Ingetrokken beroepsgronden

4. Ter zitting heeft [appellant] zijn beroepsgronden over het woon- en leefklimaat en de bodemgesteldheid

ter plaatse van de RvR-woningen ingetrokken, evenals zijn bezwaar tegen het gebruik van de provinciale regeling voor ruimte-voor-ruimte woningen door het gemeentebestuur.

Verordening ruimte 2014 / Beleidsregel ruimte-voor-ruimte 2006

5. Volgens [appellant] voldoet het plan niet aan artikel 7.8 (Ruimte-voor-ruimte) en artikel 8.1, tweede lid, aanhef en onder a, (zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling) van de Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant, zoals deze gold ten tijde van de vaststelling van het plan (hierna: Verordening 2014). Daartoe voert hij het volgende aan.

De RvR-woningen zijn niet voorzien in een bebouwingsconcentratie als vereist in artikel 7.8, eerste lid.

De in het plan voorgeschreven landschappelijke inpassing van de RvR-woningen, welke inpassing als voorwaarde is opgenomen in artikel 7.8, vierde lid, aanhef en onder a, verdraagt zich niet met het feit dat het perceel [locatie 3] deel uitmaakt van een waardevolle oude akker, waarvan de openheid behouden moet blijven. Het perceel is sinds de sloop van de nertsensheds onbebouwd gebleven en aan de gronden is de dubbelbestemming "Waarde - Waardevolle akker" toegekend. De voorziene landschappelijke inpassing met hoge beplanting verdraagt zich niet met deze dubbelbestemming, omdat zij leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de openheid. De bestemming "Groen", voor zover deze voorziet in de landschappelijke inpassing, is volgens [appellant] dan ook onverenigbaar met de dubbelbestemming. Het plan is in zoverre innerlijk tegenstrijdig.

Het plan is in strijd met artikel 7.8, vierde lid, aanhef en onder b, omdat niet verzekerd is dat is voldaan aan de in dit artikel als nadere regel aangemerkte Beleidsregel ruimte-voor-ruimte 2006 (hierna: de Beleidsregel). Er is op de planlocatie geen sprake van bedrijfsbeëindiging als bedoeld in artikel 5 van de Beleidsregel. De milieuvergunningen van de voormalige nertsenshouderij zijn niet ingetrokken evenals de aanvraag voor een konijnenfokkerij op het perceel [locatie 4]. Ook aan de sloopverplichting is niet voldaan. De loods op het perceel [locatie 2] die gedeeltelijk wordt gesloopt is geen agrarisch bedrijfsgebouw als bedoeld in artikel 3.10 gelezen in verbinding met artikel 6, eerste lid, van de Beleidsregel, omdat hierin nooit dieren zijn gehouden en geen bedrijfsactiviteiten plaatsvonden die verband hielden met de nertsenshouderij. De agrarische bedrijfsgebouwen voor deze intensieve veehouderij zijn reeds in 2008 gesloopt. Sinds 2006 vinden geen bedrijfsactiviteiten meer plaats op het perceel [locatie 3].

De woonbestemming is in strijd met artikel 7.8, vierde lid, aanhef en onder c, van de Verordening 2014, omdat die woonbestemming een aanzet is tot een stedelijke ontwikkeling. Voor zover de raad stelt dat het plangebied ligt in een zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling waarop hoofdstuk 8 van de Verordening 2014 ziet is dit onjuist en is dit ook niet de grondslag voor de woonbestemming. Voor zover het perceel wel in genoemd zoekgebied ligt is het plan in strijd met artikel 8.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2014 omdat de ontwikkeling niet aansluit bij bestaand stedelijk gebied en niet plaatsvindt in een nieuw cluster van stedelijke bebouwing.

Volgens [appellant] bestaat gelet hierop geen aanspraak op de door de raad gehanteerde bouwtitels voor twee ruimte-voor-ruimte woningen.

Bovendien is volgens hem dubbel gebruik gemaakt van de beëindiging van de nertsenshouderij. De eigenaar van [locatie 2] dient in het kader van de gemeentelijk regeling omtrent hergebruik van vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing (hierna: VAB-regeling) milieurechten in te leveren en bedrijfsbebouwing te slopen voor het verkrijgen van de aan diens perceel toegekende bedrijfsbestemming. Volgens het VAB-beleid kan de beëindiging van de nertsenshouderij en de sloop van bedrijfsgebouwen niet tevens worden ingezet in het kader van de ruimte-voor-ruimte regeling.

5.1. De raad stelt dat hij voor de in het plan voorziene RvR-woningen twee zogeheten ruimte-voor-ruimte bouwtitels (hierna: RvR-bouwtitels) heeft gekocht die zijn ontstaan in verband met beëindiging van een intensieve veehouderij elders. De bedrijfsbeëindiging van de nertsenshouderij op het perceel [locatie 3], de sloop van de bedrijfsgebouwen en de intrekking van de milieuvergunningen voor dit perceel liggen derhalve niet ten grondslag aan de woonbestemming voor de RvR-woningen in het plan. Deze zijn alleen ingezet in het

kader van de VAB-regeling om een bedrijfsbestemming te kunnen toekennen aan de gronden van het perceel aan de [locatie 2]. Van dubbelgebruik van de VAB-regeling en de ruimte-voor-ruimte regeling is geen sprake. Aan de locatie-eisen voor de RvR-woningen is volgens de raad voldaan.

Voorts stelt de raad dat hij als uitgangspunt heeft gehanteerd dat de dubbelbestemming "Waarde - Waardevolle akker" is toegekend aan de gronden in het buitengebied waar in die mate sprake is van cultuurhistorische waarde, dat een afzonderlijke hierop gerichte dubbelbestemming gerechtvaardigd is, ofschoon het bij afweging van belangen voor een concreet perceel ook aanvaardbaar kan zijn te voorzien in bebouwing en beplanting. Volgens de raad zal door de landschappelijke inpassing van de twee RvR-woningen die is vereist op grond van artikel 7.8, vierde lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2014, de bestaande openheid ter plaatse verminderen. De verhoogde ligging en het zandwegpatroon blijven echter in tact. Verder heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat de aanplant van zomereiken langs de noordelijke en zuidelijke perceelgrens, passend is bij oude akkers. Ten slotte stelt de raad dat de twee RvR-woningen en de landschappelijke inpassing daarvan zijn voorzien op een perceel dat aansluit op twee reeds bebouwde percelen. Gelet op het vorenstaande hoeft volgens de raad niet op voorhand te worden betwijfeld of een omgevingsvergunning kan worden verleend voor de landschappelijke inpassing.

Bebouwingsconcentratie

5.2. Uit artikel 7.8, eerste lid, gelezen in samenhang met de artikelen 1.9 en 1.10 van de Verordening 2014 volgt dat het plan kan voorzien in de nieuwbouw van één of meer RvR woningen indien deze zijn gelegen in een bebouwingsconcentratie. Daaronder wordt onder meer verstaan een bebouwingscluster dat wordt gevormd door een vlakvormige verzameling van bebouwing buiten bestaand stedelijk gebied.

Volgens de plantoelichting bestaat het bebouwingscluster in dit geval uit de burgerwoningen Dakworm 1, Dakworm 1a, Dakworm 4, de voormalige agrarische bedrijfswoning [locatie 1] en [locatie 4] en de burgerwoningen Oudestraat 1, Oudestraat 1a, Oudestraat 2, Oudestraat 2a, Oudestraat 2b, Oudestraat 4, Oudestraat 4a, Oudestraat 4b, alsmede de agrarische bedrijfswoning en bebouwing op de adressen Oudestraat 3, Oudestraat 6, Oudestraat 8, Oudestraat 14, Oudestraat 14z en de aangrenzende woningen en bedrijfsbebouwing aan de Besterd en het Ravensgat.

Gelet op de dichtheid van de in de plantoelichting genoemde bestaande bebouwing en de ligging daarvan buiten het bestaand stedelijk gebied heeft de raad deze bebouwing in redelijkheid als bebouwingscluster kunnen aanmerken. Dat de locatie volgens [appellant] niet is vermeld in de opsomming van bebouwingsconcentraties die was opgenomen in het voorheen gelende bestemmingsplan "Gemert-Bakel 2010" doet aan de juistheid van deze feitelijke kwalificatie niet af. Weliswaar heeft het college van gedeputeerde staten, naar [appellant] stelt, in zijn zienswijze tegen het ontwerpplan opgemerkt dat niet was onderbouwd dat de RvR-woningen zijn voorzien in een bebouwingsconcentratie maar de toelichting van het vastgestelde plan bevat een dergelijke onderbouwing wel.

De beoogde RvR-woningen maken deel uit van het hier hiervoor genoemde bebouwingscluster, nu zij daaraan grenzend zijn voorzien. Gelet op het vorenstaande is de raad er terecht vanuit gegaan dat de twee RvR-woningen zijn voorzien binnen een bebouwingsconcentratie als bedoeld in de Verordening 2014.

Het betoog faalt.

Openheid en landschappelijke inpassing

5.3. Het perceel [locatie 3], waar de RvR-woningen en de landschappelijke inpassing zijn voorzien, ligt sinds 2008 braak. Het perceel sluit aan op de omliggende landbouwgronden. Aan de gronden rond het plandeel met de woonbestemming is de bestemming "Groen" toegekend. Deze bestemming voorziet in de realisatie van de landschappelijke inpassing van de RvR-woningen door middel van een van de planregels deel uitmakend erfbeplantingsplan. Volgens het erfbeplantingsplan wordt rond de RvR-woningen bloemrijk grasland aangelegd en worden langs de noordelijke en zuidelijke perceelgrens zomereiken geplant. Aan alle gronden binnen het plangebied, waaronder het achterste perceel, is de dubbelbestemming "Waarde - Waardevolle akker" toegekend.

5.3.1. Wat betreft het betoog dat de bestemming "Groen", die voorziet in de landschappelijke inpassing van de twee RvR-woningen, onverenigbaar is met de dubbelbestemming "Waarde - Waardevolle akker" oordeelt de Afdeling als volgt. Om de cultuurhistorische waarden, waaronder ook de openheid van het akkercomplex, te waarborgen, is de dubbelbestemming onder meer gekoppeld aan een vergunningstelsel dat is opgenomen in de artikelen 15.6.1, 15.6.2 en 15.6.3 van de planregels. Op grond van deze planregels is het onder meer verboden om zonder omgevingsvergunning houtgewas aan te planten, tenzij het normaal onderhoud of beheer betreft. Een omgevingsvergunning kan worden verleend indien, kort gezegd en voor zover van belang, het aanplanten van houtgewas verband houdt met de hoofdbestemming en geen onevenredige afbreuk doet aan de in artikel 15.1 vermelde cultuurhistorische waarden, waaronder de openheid van het akkercomplex. De dubbelbestemming sluit derhalve de landschappelijke inpassing niet uit. Reeds hierom faalt het betoog dat de bestemming "Groen", die voorziet in de landschappelijke inpassing van de twee RvR-woningen, onverenigbaar is met de dubbelbestemming

"Waarde - Waardevolle akker".

Bedrijfsbeëindiging

5.4. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld in de uitspraak van 26 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1106](#), biedt de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) geen grondslag voor nadere regels, zoals de Beleidsregel, die noodzakelijk tot het verkrijgen van de planologische medewerking van het college van gedeputeerde staten voorafgaande aan de vaststelling van een bestemmingsplan. Dit betekent dat de Beleidsregel door provinciale staten in strijd met de Wro als nadere regels zijn aangemerkt en dat artikel 7.8, derde lid, van de Verordening 2014 onverbindend is wegens strijd met artikel 4.1 van de Wro.

5.4.1. Dit laat echter onverlet dat de raad bij de verantwoording die artikel 7.8, vierde lid, van de Verordening 2014 voorschrijft, de materiële eisen uit de Beleidsregel als uitgangspunt heeft kunnen nemen. In dit geval heeft de raad de eisen uit de Beleidsregel als uitgangspunt genomen. In het licht van hetgeen [appellant] hierover in zijn beroep naar voren heeft gebracht, betekent dit dat de Afdeling hierna aan de hand van de beroepsgronden zal beoordelen of aan deze materiële eisen wordt voldaan.

5.4.2. De Beleidsregel heeft tot doel de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. In ruil voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen die in gebruik zijn of waren voor de intensieve veehouderij kan op passende locaties woningbouw worden toegestaan, in afwijking van de beleidslijnen voor zuinig ruimtegebruik of de regel dat geen burgerwoningen mogen worden toegevoegd aan het buitengebied. Om een burgerwoning aan het buitengebied toe te mogen voegen, moet volgens de Beleidsregel aan vijf voorwaarden worden voldaan. Het betreft onder meer de zekerstelling dat sprake is van de beëindiging van een intensieve veehouderij, dat bedrijfsgebouwen van de intensieve veehouderij worden gesloopt en dat geen andere subsidies zijn verkregen.

5.4.3. Zoals volgt uit de plantoelichting is het gemeentelijk beleid erop gericht het aantal intensieve veehouderijen in het buitengebied te verminderen en ter financiering daarvan RvR-woningen mogelijk te maken. Het gemeentebestuur heeft voor de realisering van dit beleid een aantal zogenoemde RvR-bouwtitels gekocht. De raad heeft gesteld en met verwijzing naar bijlage 10 van de bij de plantoelichting behorende "Ruimtelijke onderbouw [locatie 1] en [locatie 2] te Bakel" onderbouwd dat hij ten behoeve van het plan twee RvR-bouwtitels heeft ingezet. In deze bijlage is de inhoud van deze bouwtitels weergegeven en hieruit volgt onder meer dat 6.000 m² aan bedrijfsbebouwing van een andere intensieve veehouderij dan de voormalige nertsenhouderij is gesloopt. De Verordening 2014 noch de materiële eisen van de Beleidsregel staan eraan in de weg dat RvR-bouwtitels worden ingezet.

Gelet op de voor de RvR-woningen ingezette bouwtitels moet ervan uit worden gegaan dat aan de eisen in de Beleidsregel, voor zover die betrekking hebben op beëindiging van een intensieve veehouderij, is voldaan. De raad kan dan ook worden gevolgd in zijn standpunt dat de beëindiging van de nertsenhouderij niet ten grondslag ligt aan de woonbestemming voor de RvR-woningen doch uitsluitend aan de bedrijfsbestemming op het perceel [locatie 2] in verband met het VAB-beleid. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat in strijd met het VAB-beleid van de bedrijfsbeëindiging dubbel gebruik is gemaakt.

Het betoog van [appellant] kan niet worden gevolgd, reeds omdat het is gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat de beëindiging van de nertsenhoudery, de sloop van de nertsensheds en de beoogde intrekking van de milieuvergunning en de aanvraag voor een konijnenfokkerij in het kader van de Beleidsregel zijn ingezet om de twee RvR-woningen mogelijk te maken.

Aanzet tot stedelijke ontwikkeling en zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling

5.5. Uit artikel 7.8, vierde lid, onder c, gelezen in samenhang met artikel 1.75, van de Verordening 2014 volgt dat uit de plantoelichting dient te blijken dat het plan niet voorziet in een stedelijke ontwikkeling, zijnde nieuw ruimtebeslag dan wel uitbreiding of wijziging van bestaand ruimtebeslag ten behoeve van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies, of een aanzet daartoe. Het plan voorziet in twee RvR-woningen. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het toekennen van een woonbestemming voor twee woningen op een locatie waar voorheen een bouwblok voor een intensieve veehouderij was voorzien, in dit geval niet kan worden beschouwd als een stedelijke ontwikkeling in vorenbedoelde zin of een aanzet daartoe omdat het plan niet leidt tot een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies. Het betoog faalt.

5.5.1. Artikel 8.1 van de Verordening 2014 voorziet erin dat in afwijking van artikel 4.2 een stedelijke ontwikkeling mogelijk kan worden gemaakt buiten bestaand stedelijk gebied op gronden die zijn aangewezen als zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling. Daarbij geldt ingevolge artikel 8.1, tweede lid, aanhef en onder a, de voorwaarde dat de stedelijke ontwikkeling aansluit bij bestaand stedelijk gebied of plaatsvindt in een nieuw cluster van stedelijke bebouwing. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen vormen de twee RvR-woningen geen stedelijke ontwikkeling. De vraag of het plan voldoet aan artikel 8.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2014 behoeft dan ook geen bespreking. Het betoog faalt.

6. De conclusie is dat het plan niet in strijd is met artikel 7.8 en artikel 8.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2014.

Goede ruimtelijke ordening

7. [appellant] stelt dat de motivering van de raad voor de woonbestemming niet deugt en in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Dat de milieuvergunningen voor agrarische activiteiten op het perceel nimmer zijn ingetrokken rechtvaardigt de woonbestemming niet. Het perceel wordt al 10 jaar niet meer agrarisch gebruikt en heeft het karakter gekregen van een waardevolle akker. Het perceel is eigendom van de gemeente en het is niet realistisch dat hier een nieuwe intensieve veehouderij wordt opgericht. De raad had bij afweging van de betrokken belangen ervoor moeten kiezen de bestaande situatie als zodanig te bestemmen en de twee RvR-woningen, zo daarvoor al een grondslag bestaat, niet of op een andere locatie moeten voorzien.

7.1. 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 beleidsvrijheid. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.

De raad heeft zich in dit verband op het standpunt gesteld dat hij de voorziene twee RvR-woningen in overeenstemming acht met een goede ruimtelijke ordening omdat tussen de kern Bakel en de voorziene twee RvR-woningen een woonwijk is beoogd en de twee RvR-woningen minder hinder veroorzaken dan de voorheen planologisch toegestane intensieve veehouderij. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Daarbij neemt zij in aanmerking dat de omstandigheid dat het perceel feitelijk sinds lange tijd niet meer voor een intensieve veehouderij gebruikt wordt, onverlet laat dat dit gebruik planologisch nog steeds was toegestaan. Voorts heeft de raad, zoals hiervoor overwogen, voldoende gemotiveerd dat de voorziene landschappelijke inpassing niet onmogelijk is en dat de Verordening 2014 juist is toegepast, waarbij de woningen zijn voorzien op een passende locatie. Bovendien heeft de raad in aanmerking genomen dat geen andere gronden in gemeentelijke eigendom zijn die geschikt zijn om twee RvR-woningen te realiseren. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is en heeft ook geen concrete alternatieve locaties aangedragen.

De conclusie is dat hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, geen aanleiding geeft voor het oordeel dat de woonbestemming en groenbestemming in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening of dat raad de betrokken belangen onvoldoende heeft afgewogen. Het betoog faalt.

Verbod van détournement de pouvoir

8. [appellant] stelt dat door het gemeentebestuur in het verleden kosten zijn gemaakt om de nertsenhouderij aan de Dakworm te beëindigen. Het dekken van deze kosten is volgens [appellant] een financieel belang van de gemeente dat niet in de ruimtelijke besluitvorming had mogen worden betrokken. Het gemeentebestuur heeft deze kosten aan zichzelf te wijten door in het verleden niet handhavend op te reden tegen illegale situaties aan de Dakworm. De raad heeft volgens [appellant] zijn bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan niettemin aangewend om de bedoelde kosten te kunnen dekken door op de door de gemeente verworven gronden twee woningen mogelijk te maken. Volgens [appellant] is het plan vastgesteld in strijd met het in artikel 3:3 van de Awb neergelegde verbod op détournement de pouvoir.

8.1. Strijd met het verbod op détournement de pouvoir kan zich in een geval als thans aan de orde slechts voordoen indien de raad zijn bevoegdheid tot het vaststellen een bestemmingsplan voor andere doeleinden heeft aangewend dan een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat hiervan sprake is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad uiteen heeft gezet dat de ontwikkeling van de twee RvR-woningen van belang is voor de economische uitvoerbaarheid van het plan en het daaraan ten grondslag liggende beleid om intensieve veehouderijen in het buitengebied te verminderen. De uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan is een aspect dat de raad in zijn ruimtelijke afweging mag betrekken. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de raad andere dan ruimtelijke overwegingen aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd. Het betoog faalt.

Herhalen en inlassen zienswijze

9. [appellant] heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellant] heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in zoverre in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie en proceskosten

10. Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

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.

w.g. Uylenburg w.g. Boermans
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 april 2017

BIJLAGE

I - Planregels behorende bij het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Buitengebied, januari 2016", vastgesteld op 21 april 2016

Artikel 7 Groen

7.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Groen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

1. Landschappelijke inpassing;
2. groenvoorzieningen;
3. voorzieningen ten behoeve van waterberging en - infiltratie;
4. in stand houden van bestaande natuur- en landschapselementen zoals bestaande houtopstanden, houtwallen, houtsingels en waterpartijen, zoals poelen.
5. waardevolle onverharde wegen.

Artikel 10 Wonen

10.5 . Specifieke gebruiksregels

Onder gebruik in strijd met de bestemming wordt in ieder geval verstaan:

[...]

4. Het gebruiken van de gronden aan de [locatie 1] in Bakel als niet binnen 1 jaar na het onherroepelijk zijn van het bestemmingsplan het bij de regels gevoegde erfbeplantingsplan is gerealiseerd.

Artikel 15 Waarde - Waardevolle Akker

15.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Waarde - Waardevolle akker" aangewezen gronden zijn, behalve voor de daar voorkomende bestemming(en), bestemd voor instandhouding en bescherming van de aanwezige samenhangende cultuurhistorische waarden, waaronder begrepen de markante hoogteverschillen en openheid van het akkercomplex, bolvormige ligging, kavelstructuur, zandwegenpatroon, kavelgrensbeplanting en slotenpatroon.

15.2 Bouwregels

Op de in 15.1 bedoelde gronden mag niet worden gebouwd.

15.3 Afwijken van de bouwregels

Specifieke afwijkingsregels

Burgemeester en wethouders kunnen bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in 15.2., mits de eventuele waarden niet onevenredig worden aangetast. Er mag dan slechts gebouwd worden in overeenstemming met de bouwregels van de hoofdbestemming.

15.4 Specifieke gebruiksregels

Voor de in 15.1. bedoelde gronden [...] worden de volgende werken en/of werkzaamheden in ieder geval als met de bestemming strijdig gebruik aangemerkt en zijn dus verboden:

1. Afgraven, vergraven en egaliseren van de bodem.
2. Aanleggen van drainage.
3. Aanbrengen van oppervlakteverharding.
4. Het aanleggen van mest- of waterbassins van folie

15.6 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerken zijnde, of van werkzaamheden

15.6.1 Verboden uitvoering van werken en/of werkzaamheden

Het is verboden op of in de in 15.1. bedoelde gronden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders (omgevingsvergunning) de volgende werken, niet zijnde bouwwerkzaamheden uit te voeren:

1. Ophogen van de bodem
2. Aanleggen of verwijderen van kaden en/of het aanbrengen van veranderingen in bestaande kaden
3. Diepploegen en diepwoelen
4. Graven, verbreden, verbeteren of dempen van sloten, greppels of kleine geïsoleerde wateren
5. Aanbrengen van ondergrondse en bovengrondse energie-, transport en/of communicatieleidingen
6. Vellen of rooien en het aanplanten van houtgewas

15.6.2 Voorwaarden

Deze werken en/of werkzaamheden zijn slechts toelaatbaar indien zij verband houden met de doeleinden, die aan de bestemming zijn toegekend en door het uitvoeren van deze werken of werkzaamheden noch direct noch indirect onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de waarden en kwaliteiten van de desbetreffende gronden zoals omschreven in de (dubbel)bestemming met eventuele aanduiding, en in het beeldkwaliteitplan.

15.6.3 Uitzonderingen

Geen omgevingsvergunning is vereist voor normaal onderhoud en beheer.

II - Algemene regels behorende bij de Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant, vastgesteld op 18 maart 2014

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

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

1.10 bebouwingsconcentratie: kernrandzone, bebouwingslint of bebouwingscluster;

1.11 bebouwingslint: min of meer aaneengesloten lijnvormige reeks van bebouwing langs een weg buiten

bestaand stedelijk gebied;

[...]

1.75 stedelijke ontwikkeling: nieuw ruimtebeslag dan wel uitbreiding of wijziging van bestaand ruimtebeslag ten behoeve van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies;

[...].

Artikel 7 Gemengd landelijk gebied

7.7 Wonen

1. Een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied bepaalt dat:

- a. alleen bestaande burgerwoningen, bedrijfswoningen of solitaire recreatiewoningen zijn toegestaan;
- b. zelfstandige bewoning van bedrijfsgebouwen, al dan niet solitaire recreatiewoningen en andere niet voor bewoning bestemde gebouwen is uitgesloten.

[...]

7.8 Ruimte-voor-ruimte

1. In afwijking van artikel 7.7 eerste lid (wonen) en artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod op nieuwvestiging), kan een bestemmingsplan dat is gelegen in een bebouwingsconcentratie binnen gemengd landelijk gebied voorzien in de bouw van één of meer woningen mits de toelichting daaromtrent een verantwoording bevat.
2. Gedeputeerde Staten stellen nadere regels ten aanzien van bestemmingsplannen, als bedoeld in het eerste lid, in verband met het beleid om ruimtelijke kwaliteit te verbeteren door in ruil voor de sloop van bedrijfsgebouwen de bouw van woningen op passende locatie toe te staan.
3. Als nadere regels bedoeld in het tweede lid worden aangemerkt de regels uit de Beleidsregel ruimte-voor-ruimte 2006, tot het moment dat deze is ingetrokken.
4. Uit de verantwoording bedoeld in het eerste lid blijkt dat:
 - a. het bestemmingsplan de nodige voorwaarden bevat om een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woningen te verzekeren waarbij artikel 3.2 (kwaliteitsverbetering van het landschap) niet van toepassing is;
 - b. is verzekerd dat is voldaan aan de op grond van het tweede lid nader gestelde regels;
 - c. er geen sprake is van (een aanzet voor) een stedelijke ontwikkeling.

Artikel 8 Zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling

8.1 Zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling

1. In afwijking van artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod op nieuwvestiging) en artikel 4.2 (stedelijke ontwikkeling) kan een bestemmingsplan, ter plaatse van de aanduiding 'Zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling' voorzien in een stedelijke ontwikkeling.
2. Een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid strekt ertoe dat:
 - a. de stedelijke ontwikkeling aansluit bij bestaand stedelijk gebied of plaatsvindt in een nieuw cluster van

stedelijke bebouwing;

b. bij de stedenbouwkundige en landschappelijke inrichting rekening wordt gehouden met de aanwezige ruimtelijke kwaliteiten en structuren in het gebied zelf en in de naaste omgeving, waaronder mede begrepen de ontwikkeling van een groene geleding ten behoeve van ecologische en landschappelijke verbindingen, door deze in de planontwikkeling te betrekken;

3. Voor zover een bestemmingsplan voorziet in een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het eerste lid, is artikel 2, vierde lid (zwaarste regiem geldt) niet van toepassing en heeft het tweede lid, onder b voorrang op de beschermingsregels die elders in deze verordening zijn opgenomen, behoudens in geval dat artikel 5 (NNB) van toepassing is.

4. Op een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid zijn de bepalingen uit artikel 4.3 tot en met artikel 4.11 van overeenkomstige toepassing.

III - Algemene regels behorende bij de "Beleidsregel ruimte voor ruimte 2006", vastgesteld op 18 maart 2014

Artikel 3 Definities

De begrippen die in deze beleidsregel voorkomen, worden als volgt gedefinieerd:

[...]

3. Initiatief: Een verzoek van een initiatiefnemer aan het gemeentebestuur - het college van burgemeester en wethouders dan wel de gemeenteraad - om (planlogische) medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van één of meerdere ruimte voor ruimtekavel(s) gelegen binnen die gemeente op grond van de regeling ruimte voor ruimte.

4. Initiatiefnemer: Degene die bij het gemeentebestuur - het college van burgemeester en wethouders dan wel de gemeenteraad - een verzoek indient om (planlogische) medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van één of meerdere ruimte voor ruimtekavel(s) gelegen binnen die gemeente op grond van de regeling ruimte voor ruimte.

[...]

11. Slopen: Het doen afbreken van de agrarische bedrijfsgebouwen, het afvoeren van puin en afval, inclusief het verwijderen van gevaarlijk afval zoals asbest door een hiervoor gecertificeerd bedrijf, de verwijdering van putten en funderingen en het egaliseren van het perceel.

12. Slooplocatie: De plaats waar de te slopen of gesloopte bedrijfsgebouwen van de te beëindigen of beëindigde intensieve veehouderij zich bevinden of bevonden.

[...]

Artikel 4 Zekerstellingen "ruimte voor ruimte".

1. Om te kunnen beoordelen of de aanvraag voldoet aan het bepaalde in de onderdelen 11, 12, en 13 van de regeling ruimte voor ruimte zoals opgenomen in het streekplan dient de aanvraag te voldoen aan de volgende

voorwaarden:

a. de aanvraag moet rechtstreeks verband houden met de beëindiging van één of meer intensieve veehouderijen, zoals bedoeld in artikel 5 van deze beleidsregel;

b. op het moment van indiening van de aanvraag moeten de agrarische bedrijfsgebouwen van de

beëindigende intensieve veehouderij als bedoeld in het eerste lid, onder a, gesloopt zijn, een en ander conform artikel 6 van deze beleidsregel;

c. op het moment van indiening van de aanvraag moet op de slooplocatie(s) voldoende milieuwinst als bedoeld in artikel 7 van deze beleidsregel zijn behaald;

d. op het moment van indiening van de aanvraag moet op de slooplocatie(s) een passende herbestemming, zoals bedoeld in artikel 8 van deze beleidsregel zijn gelegd;

e. vast moet staan dat geen van de elementen uit de anti-cumulatiebepaling van artikel 9 van deze beleidsregel van toepassing is (geweest) op de slooplocatie(s).

Artikel 5 Bedrijfsbeëindiging

Om in aanmerking te komen voor de regeling ruimte voor ruimte moet op het moment van indiening van de aanvraag sprake zijn van beëindiging van de intensieve veehouderij. Van beëindiging van de intensieve veehouderij is sprake indien voor alle locaties van de intensieve veehouderij die gelegen zijn in het toepassingsgebied als bedoeld in artikel 1 van deze beleidsregel aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a. de productie van dierlijke meststoffen is feitelijk beëindigd;

b. de milieuvergunning die betrekking heeft op de activiteiten van de intensieve veehouderij is ingetrokken al dan niet door wijziging of aanpassing van de milieuvergunning in het geval van handhaving van andere agrarische activiteiten ter plaatse dan de activiteiten die betrekking hebben op de intensieve veehouderij;

c. de rechten voor de intensieve veehouderij die voor de intensieve veehouderij zijn geregistreerd zijn doorgehaald.

Artikel 6 Sloop en saldering

1. Op het moment van indiening van de aanvraag moeten op de locatie(s) waar de voorgeschreven beëindiging van de intensieve veehouderij plaatsvindt, alle agrarische bedrijfsgebouwen zijn gesloopt, een en ander zoals is omschreven in artikel 3 sub 11 van deze beleidsregel. Om in aanmerking te kunnen komen voor de regeling ruimte voor ruimte dient te worden aangetoond dat minimaal een gezamenlijke oppervlakte van 1.000 m² aan agrarische bedrijfsgebouwen is gesloopt.