

Verhouding Bor-regeling versus bestemmingsplanregels met het oog op vergunningvrij bouwen. Een bestemmingsplanregel mag in zijn algemeenheid vergunni...

ABRvS 21-02-2018, ECLI:NL:RVS:2018:571, m.nt. P.C.M. Heinen

Essentie

Verhouding Bor-regeling versus bestemmingsplanregels met het oog op vergunningvrij bouwen. Een bestemmingsplanregel mag in zijn algemeenheid vergunningvrij bouwen op grond van het Bor niet onmogelijk maken. Van belang zijnde locatie-specifieke omstandigheden. Begrippen achtererf en erf. (Steenbergen)

Samenvatting

De Afdeling stelt vast dat de tekst van artikel 1, eerste lid, van Bijlage II van het Bor niet dwingend of uitputtend voorschrijft op welke wijze de planwetgever in het bestemmingsplan de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw verbiedt. De NvT I en II bieden evenmin aanknopingspunten voor het oordeel dat de planwetgever is gehouden te kiezen voor een bepaalde planregeling. In dit geval heeft de raad ervoor gekozen een regeling op te nemen, die het bebouwen van gronden met een tuinbestemming beperkt, en daarbij te bepalen dat de gronden met die bestemming niet dienen te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II van het Bor. De Afdeling begrijpt deze regeling aldus dat met deze planregeling bedoeld is de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw te verbieden, zodat de bepalingen, die vergunningvrij bouwen in de zin van artikel 2 van bijlage II van het Bor mogelijk maken, niet van toepassing zijn. Wanneer met een dergelijke planregeling in zijn algemeenheid, dus zonder acht te slaan op de locatie-specifieke omstandigheden, vergunningvrij bouwen aan banden zou worden gelegd, acht de Afdeling dat niet aanvaardbaar. Daarmee zou de uitdrukkelijk in het Bor gemaakte keuze om vergunningvrij bouwen mogelijk te maken, op onaanvaardbare wijze worden doorkruist. De raad moet deugdelijk motiveren dat een dergelijke planregeling, gelet op de locatie-specifieke omstandigheden, strekt tot een goede ruimtelijke ordening.

Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellante B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), wonend te Kruisland, gemeente Steenbergen, en

de raad van de gemeente Steenbergen, verweerder.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 22 september 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Binnenhof" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft [belanghebbende] een nadere uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 september 2017, waar [appellant A] en [appellante B], bijgestaan door mr. H.P.J.G. Berkers, en de raad, vertegenwoordigd door mr. H.H.C. Mailoa en drs. ing. J.M.P.C. Groenland, zijn verschenen. Voorts is ter zitting gehoord [belanghebbende], vertegenwoordigd door [gemachtigde].

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend.

De Afdeling heeft vervolgens met toepassing van artikel 8:57, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bepaald dat een tweede zitting achterwege blijft. Daarna heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1.

Het plan voorziet in de bouw van negen woningen in de bebouwde kom van Kruisland op een terrein waarop in het verleden een kwekerij was gevestigd. [appellant] woont nabij het plangebied en vreest voor een aantasting van zijn woon- en leefklimaat.

Toetsingskader

2.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Strijd met gemeentelijk beleid

3.

[appellant] betoogt dat het bestemmingsplan in strijd met het in de op 19 maart 2015 door de raad vastgestelde gemeentelijke Woonvisie 2015 neergelegde beleid is vastgesteld. In de Woonvisie 2015 is uitgegaan van een woningbehoefte van 795 woningen tot 2020. In 2016 is reeds voorzien in 614 woningen in de zogenoemde harde plancapaciteit. Daarboven is er een zogenoemde zachte plancapaciteit aanwezig die nu is opgelopen tot 441 extra woningen. Bij het bestreden besluit is niettemin een behoefte gecreëerd door uit te gaan van 2025 als toetsingsjaartal. Bovendien is sprake van vergrijzing en bestaat voor de kern Kruisland met name een tekort aan levensloopbestendige woningen en groen- en speelvoorzieningen. In dit geval is geen sprake van levensloopbestendige woningen maar van starterswoningen waaraan in Kruisland geen behoefte bestaat.

Daarnaast betoogt [appellant] dat het plangebied in de plantoelichting wordt aangeduid als inbreidingslocatie. Daarvoor is vereist dat sprake moet zijn van een open terrein dat aan maximaal drie zijden aan bestaande bebouwing grenst en waarbij die bebouwing door gaat lopen en een lege plek wordt opgevuld. Daarvan is in dit geval geen sprake nu het gaat om een binnenterrein van een woonblok dat aan vier zijden is ingesloten en dat voorheen een agrarische bestemming had. De ontsluiting zal ook tussen twee bestaande woningen verlopen, waarbij een deel van de grond tussen die twee bestaande woningen door de projectontwikkelaar is aangekocht en afgesplitst.

3.1.

In de Woonvisie 2015 wordt aangegeven dat het een richtinggevend beleidsinstrument betreft waarin de nieuwe rol van de gemeente als faciliterende overheid nadrukkelijk naar voren komt.

In de Woonvisie 2015 is een harde plancapaciteit van 609 woningen berekend tegenover een woningbehoefte van 795 woningen tot 2020. Onder harde plancapaciteit wordt verstaan het aantal woningen waarvoor een bestemmingsplan is vastgesteld of in procedure is gebracht. De onderhavige planlocatie wordt in de Woonvisie 2015 genoemd onder de zogenoemde zachte plancapaciteit. Dat betreft woninglocaties waarvoor nog een afweging moet worden gemaakt of medewerking zal worden verleend.

Niet in geschil is dat de woningbehoefte tot 2020 boven de 609 woningen uitstijgt. Derhalve is in de periode tot 2020 ruimte voor meer woningbouw. Nu de onderhavige negen woningen behoorden tot de zachte plancapaciteit is er in zoverre geen strijd met de Woonvisie 2015. De bij de Woonvisie 2015 bedoelde afweging over de vraag of zachte plancapaciteit zal worden ingezet en omgezet in harde plancapaciteit heeft bij de vaststelling van het bestreden besluit plaatsgevonden.

Verder is van belang dat in de Woonvisie 2015 voor de kern Kruisland weliswaar aandacht wordt gevraagd voor de aanleg en het onderhoud van groen- en speelvoorzieningen en het stimuleren van levensloopbestendige woningen, maar dat daarin evenzeer de mogelijkheid wordt open gelaten om te kiezen voor andere typen woningen. Overigens leent de omvang van de bij het plan mogelijk gemaakte woningen zich voor levensloopbestendig wonen en wordt in de Woonvisie 2015 de nieuwbouw van voldoende woningen voor starters uitdrukkelijk genoemd.

Verder overweegt de Afdeling dat de keuze voor inbreidingslocaties in de Woonvisie niet apart wordt benoemd. Deze keuze maakt onderdeel uit van de wens van het gemeentebestuur om zuinig ruimtegebruik te stimuleren en de bestaande ruimte in stedelijk gebied optimaal te benutten. Niet valt in te zien dat de herbestemming van een terrein dat in gebruik was als kwekerij en midden in een kern ingeklemd ligt tussen woningen niet kan worden aangemerkt als zodanig zuinig ruimtegebruik.

Het betoog faalt.

Passendheid van de voorziene woningen in de omgeving en de invloed op het woon- en leefklimaat

3.2.

[appellant] voert aan dat de in het plan vastgelegde ruimtelijke invulling van het binnenterrein niet aansluit bij de bestaande ruimtelijke inrichting van de omliggende woonwijk en evenmin bij andere bebouwing in het dorp, nu daar sprake is van een lage bebouwingsdichtheid in de vorm van vrijstaande en twee-onder-een-kap-woningen. Inrichting van het binnenterrein als speelvoorziening – waaraan in de kern Kruiswijk behoefte bestaat – had meer voor de hand gelegen. Ter plaatse zou hoogstens kunnen worden voorzien in drie of vier bejaardenwoningen in maximaal één bouwlaag. Nu wordt ter plaatse de bouw van een blok van negen rijtjeswoningen mogelijk gemaakt.

Verder betoogt [appellant] dat het plan bebouwing van een zodanige omvang toelaat, dat bij zijn woning sprake zal zijn van een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat. Niet alleen zijn ter plaatse te veel en te grote hoofdgebouwen toegelaten, maar ook is bij elke woning voorzien in de mogelijkheid om buiten het bouwvlak 80 m² aan bijgebouwen met een hoogte van 3 m te realiseren. De mogelijkheid om vergunningvrije bouwwerken op te richten komt daar nog bovenop. In dit verband acht [appellant] mede van belang dat, anders dan de raad in de planregels heeft trachten vast te leggen, de artikelen 1 en 2 van Bijlage II van het Bor zich verzetten tegen inperking van de mogelijkheden om bijgebouwen op te richten op het achtererfgebied.

3.3.

Het plan maakt de bouw van negen woningen met een goothoogte van 3,3 m mogelijk. De bouwhoogte aan de noordelijke zijde van de woningen mag 3,3 m bedragen en 7,5 m aan de zuidelijke zijde, waarbij de dakhelling tussen de 25 en de 65 graden moet bedragen. De omliggende woonbebouwing bestaat uit woningen, vrijstaand en twee-onder-een-kap, overwegend in twee bouwlagen met of zonder kap. Tussen en achter de bestaande woningen bevindt zich een aanzienlijk aantal bijgebouwen. Gegeven de ligging van het plangebied in een dorpskern en gezien de omvang van de omliggende bebouwing ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid tot de in het plan vastgelegde stedenbouwkundige keuzes bij de invulling van het binnenterrein heeft kunnen komen. Weliswaar was ook een andere invulling van het binnenterrein mogelijk geweest, maar dat betekent niet dat de raad, vanuit het belang om te komen tot een zuinig ruimtegebruik en optimale benutting van de bestaande ruimte in stedelijk gebied, onredelijk heeft gehandeld door de onderhavige invulling van het plangebied vast te stellen.

Evenmin ziet de Afdeling, mede gegeven de ligging in de dorpskern, in dat ter plaatse van de woning van [appellant] sprake zal zijn van een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat. In dit verband overweegt de Afdeling nog dat, anders dan [appellant] heeft gesteld, ter plaatse binnen de bestemming “Wonen” per woning minder dan 80 m² aan bijgebouwen mogelijk is. Weliswaar is in artikel 5, lid 5.2.2, van de planregels vastgelegd dat – kort samengevat – bebouwing is toegestaan ter grootte van 50% van het bouwvlak met een maximum van 80 m², maar gezien het ter plaatse aanwezige bouwvlak is een beduidend beperkter oppervlak aan bebouwing mogelijk. Gezien de omliggende bebouwing en de ligging in een dorpskern ziet de Afdeling voorts geen reden voor het oordeel dat de raad het totaal aan de bij het plan mogelijk gemaakte bebouwing niet in redelijkheid als passend in de omgeving heeft kunnen achten.

3.4.

Omtrent het betoog dat de raad ten onrechte heeft aangenomen dat bij het vastgestelde plan bebouwing van het achtererfgebied in het plan kon worden uitgesloten overweegt de Afdeling in dit verband als volgt.

Artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) luidt:

“In deze bijlage wordt verstaan onder:

achtererfgebied: erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen;

[...]

erf: al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden;

[...]

Ingevolge artikel 2, aanhef en derde lid, is geen omgevingsvergunning vereist voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, indien deze activiteiten betrekking hebben op een op de grond staand bijbehorend bouwwerk in achtererfgebied, mits wordt voldaan aan de in dat artikellid vermelde eisen.

Artikel 3, lid 3.2, van de op de bestemming “Tuin” van toepassing zijnde planregels luidt als volgt:

“Bouwregels

Op deze gronden mag worden gebouwd, waarbij de volgende regels gelden:

- a. er mogen uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd;

- b. de bouwhoogte van erfscheidingen mag niet meer bedragen dan 1 m;
- c. de bouwhoogte van overige bouwwerken geen gebouwen zijnde mag niet meer bedragen dan 2 m.

Deze gronden dienen niet te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht, zoals dat artikel luidt op het moment van de datum van inwerkingtreding van dit plan.”

3.4.1.

In de nota van toelichting van het Bor (*Stb.* 2010, nr. 143, p. 134-145, hierna: de NvT I) is omtrent “Erf” het volgende opgenomen:

“Deze definitie is ongewijzigd overgenomen uit het Bblb. Omdat er toch nog geregeld vragen over dit begrip worden gesteld, wordt er hier kort aandacht aan besteed.

De definitie voor erf is afgeleid uit de jurisprudentie van de Afdeling (zie uitspraak van de Afdeling van 15 september 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA3601). Uitgangspunt is dat het gehele perceel bij een hoofdgebouw in beginsel als erf kan worden aangemerkt. Echter uit de systematiek van een bestemmingsplan of beheersverordening kan voortvloeien dat bepaalde verder van het hoofdgebouw af gelegen delen van een perceel niet als erf aangemerkt kunnen worden.

Dit zal in beginsel uitsluitend het geval kunnen zijn bij percelen van een aanzienlijke omvang, veelal gelegen buiten de bebouwde kom. Bij dergelijke omvangrijke percelen geven bestemmingsplannen of beheersverordeningen soms een regeling die het perceel onderverdeelt in een bouwblok of bestemming, waarbinnen het hoofdgebouw met bijbehorende aan- en uitbouwen en bijgebouwen gebouwd kunnen worden en waar een verdere inrichting kan plaatsvinden als buitenruimte behorende bij het hoofdgebouw. In het overige verder afgelegen perceelgedeelte geldt in die systematiek een andere bestemming, ingevolge waarvan niet gebouwd mag worden en ook het aanbrengen van een normale bij een hoofdgebouw behorende buiteninrichting (bijvoorbeeld het aanleggen van terrasverhardingen, parkeerplaatsen, siertuin, vijverpartijen) is verboden of aan een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo (de voormalige aanlegvergunning) onderworpen.

Uitgaande van zo’n bestemmingssystematiek, kan gesteld worden dat deze laatstbedoelde delen van een perceel niet aangemerkt kunnen worden als «erf» en er om die reden niet zonder omgevingsvergunning bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd. Het betreft hier dus gevallen waarin het perceelgedeelte een bestemming heeft die niet is gerelateerd aan het hoofdgebouw. Het enkele feit dat een bepaalde bestemming, zoals bijvoorbeeld «Tuin», het oprichten van bouwwerken niet toelaat, maakt nog niet dat sprake is van een situatie als hier bedoeld.”

In de nota van toelichting bij het besluit tot wijziging van onder meer het Bor van 4 september 2014 (*Stb.* 2014, 333, p. 43-45, hierna: de NvT II) is over vergunningvrije bouwwerken onder meer het volgende opgenomen:

“Voorts wordt nog gewezen op de mogelijkheid om via het bestemmingsplan, uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, het vergunningvrij bebouwen van percelen met een bijzondere stedenbouwkundige of landschappelijke betekenis in te perken. De regeling in het bestemmingsplan is gelet op de omschrijving van het begrip «erf» uit artikel 1 van de bijlage relevant voor de vraag in hoeverre gronden bij een hoofdgebouw als erf kunnen worden aangemerkt en dus in hoeverre binnen het tot het erf behorende achtererfgebied zonder vergunning bijbehorende bouwwerken kunnen worden opgericht. Het is mogelijk om percelen bij een hoofdgebouw geheel of gedeeltelijk een andere bestemming te geven dan de bestemming van het hoofdgebouw. Op het desbetreffende perceelsgedeelte kan in zo’n geval een bestemming rusten die een gebruik als buitenruimte ten dienste van het hoofdgebouw niet of slechts in beperkte mate toestaat. Denk bijvoorbeeld aan flats en appartementengebouwen, waarbij aan de omliggende gronden een bestemming «openbaar groen» of «stedelijk groen» is gegeven. Ook bij perceelsgedeelten die liggen in bijvoorbeeld een agrarisch- of weidegebied, bos, duinen, hei, natuur, stadspark, openbaar plantsoen of openbare weg, zal duidelijk zijn dat met het geven van een andere bestemming geen sprake is van erf.

Ook is het mogelijk om gronden «mede» te bestemmen voor andere functies. Er geldt dan bijvoorbeeld voor het gehele perceel een bestemming woondoeleinden, maar door een zogenoemde dubbelbestemming te geven of door mede bepaalde waarden, functie- of gebiedsaanduidingen toe te kennen, kan tot uitdrukking worden gebracht dat percelen of perceelsgedeelten mede een ander planologisch doel dienen. Indien de bestemmingsregeling in zo’n geval gepaard gaat met belemmeringen om een perceel of delen van een perceel te gebruiken en feitelijk in te richten ten dienste van het hoofdgebouw, is er geen sprake van erf. Deze laatste mogelijkheid is expliciet in de jurisprudentie bevestigd. In de genoemde uitspraak van 10 juli 2013 betrof het een perceel waaraan in het geheel een woonbestemming was gegeven, maar waarbij aan een deel van het perceel tevens een specifieke functieaanduiding was gegeven. Met de nadere aanduiding «landschapswaarden» werd bewerkstelligd dat er zodanige beperkingen waren gesteld aan de mogelijkheden voor het bebouwen, inrichten en gebruiken van die perceelsgedeelten, dat geen sprake was erf in de zin van artikel 1 van de bijlage.

Een dergelijke oplossing is ook mogelijk in stedelijk gebied, waarbij naast een woonbestemming aan een perceel of gedeelte daarvan een dubbelbestemming of een specifieke aanvullende waarde wordt toegekend. Een dergelijke waarde kan bijvoorbeeld worden toegekend met het oog op de bescherming van een cultuurhistorisch waardevolle tuin. Met de toegekende aanduiding worden voorschriften opgenomen die gericht zijn op het behoud en de bescherming van de

aanwezige cultuurhistorische waarden, die tot uiting komen in de tuinarchitectuur, de aanleg, onderliggende structuren en aanwezige tuinhuisen, bruggen en tuinsieraden. De beperkingen die hiermee worden gesteld aan de mogelijkheden voor het bebouwen, inrichten en gebruiken van die percelen of delen daarvan, leiden ertoe dat geen sprake is erf in de zin van artikel 1 van de bijlage. Voor de ruimtelijke onderbouwing van het toekennen van zo'n aanduiding kan worden verwezen naar tuinhistorisch onderzoek.”

3.4.2.

Op grond van artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Bor en de daarin opgenomen definitie van “erf” kan de planwetgever vergunningvrije bebouwing uitsluiten door de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw te verbieden. Uit de NvT I en II blijkt dat de planwetgever dat onder meer kan doen door het perceel onder te verdelen in meerdere delen. Het betreft dan een deel waarbinnen door middel van het toekennen van een bouwblok of bestemming het hoofdgebouw met bijbehorende bebouwing gebouwd kan worden met verdere inrichting als buitenruimte behorende bij het hoofdgebouw en een ander deel, waarbinnen zodanige bebouwing en inrichting verboden of aan een omgevingsvergunningplicht als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo is onderworpen. Daarnaast wordt gewezen op de mogelijkheid van het opnemen van een specifieke (dubbel)bestemming of een functieaanduiding op een perceel, die er toe strekt dat de inrichting als erf is verboden.

De Afdeling stelt vast dat de tekst van artikel 1, eerste lid, van Bijlage II van het Bor niet dwingend of uitputtend voorschrijft op welke wijze de planwetgever in het bestemmingsplan de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw verbiedt. De NvT I en II bieden evenmin aanknopingspunten voor het oordeel dat de planwetgever is gehouden te kiezen voor een bepaalde planregeling. In dit geval heeft de raad ervoor gekozen een regeling op te nemen, die het bebouwen van gronden met een tuinbestemming beperkt, en daarbij te bepalen dat de gronden met die bestemming niet dienen te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II van het Bor. De Afdeling begrijpt deze regeling aldus dat met deze planregeling bedoeld is de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw te verbieden, zodat de bepalingen, die vergunningvrij bouwen in de zin van artikel 2 van bijlage II van het Bor mogelijk maken, niet van toepassing zijn. Wanneer met een dergelijke planregeling in zijn algemeenheid, dus zonder acht te slaan op de locatie-specifieke omstandigheden, vergunningvrij bouwen aan banden zou worden gelegd, acht de Afdeling dat niet aanvaardbaar. Daarmee zou de uitdrukkelijk in het Bor gemaakte keuze om vergunningvrij bouwen mogelijk te maken, op onaanvaardbare wijze worden doorkruist. De raad moet deugdelijk motiveren dat een dergelijke planregeling, gelet op de locatie-specifieke omstandigheden, strekt tot een goede ruimtelijke ordening.

De raad heeft het plangebied opgesplitst in delen die zijn bestemd voor “Verkeer”, “Wonen” en “Tuin”. De voor “Wonen” bestemde gronden zijn deels wel en deels niet voorzien van een aanduiding voor een bouwvlak.

Blijkens de nota van zienswijzen heeft de raad de hiervoor vermelde planregeling opgenomen naar aanleiding van de zienswijze van [appellant], inhoudend dat het binnenterrein over de volle breedte en een groot deel van de diepte kan worden volgebouwd.

De in artikel 3, lid 3.2, van de planregels vastgelegde beperking van hetgeen binnen de woonbestemming is toegestaan geldt slechts voor een smalle strook grond aan drie zijden van het bouwvlak – aan de voorzijde en de zijkanten – bij de te bouwen woningen en laat de mogelijkheden om aan de achterzijde van de woningen vergunningvrije bouwwerken in de zin van artikel 2 van bijlage II van het Bor op te richten onverlet. Deze regeling komt, zo is toegelicht, voort uit de specifieke ligging van de betrokken gronden. Het gaat om een door reeds aanwezige bebouwing ingeklemd en kleinschalig binnenterrein in een dorpskern dat wordt benut in het kader van zuinig ruimtegebruik. In de omgeving is al veel bebouwing aanwezig. Gelet hierop heeft de raad het in het kader van een goede ruimtelijke ordening met het oog op de stedenbouwkundige structuur ter plaats alsmede ter verzekering van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor omwonenden in redelijkheid noodzakelijk kunnen achten om de inrichting van een klein gedeelte van het plangebied als erf uit te sluiten.

Het betoog faalt.

Conclusie en proceskosten

4.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen dient het beroep ongegrond te worden verklaard.

5.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verklaart het beroep ongegrond.

Naschrift

1.

De bestemmingsplanregels kunnen een beperkende rol spelen bij de toepassing van de regeling voor omgevingsvergunningvrij bouwen. Dat geldt ook voor de categorieën gevallen waarin voor bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten geen omgevingsvergunning is vereist. Daarbij gaat het om bepaalde in art. 2 lid 3 van bijlage II Bor ("bijbehorende bouwwerken of uitbreiding daarvan in achtererfgebied"). Dat is direct terug te leiden naar het begrip "achtererfgebied" volgens de definitie in art. 1 lid 1 van bijlage II Bor. Volgens die definitie is de bestemmingsplanregeling medebepalend voor de vraag of een gebied bij hoofdgebouw als erf kan worden gekwalificeerd. De definities in art. 1 lid 1 van bijlage II Bor zijn als volgt:

"In deze bijlage wordt verstaan onder:

achtererfgebied: erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen;

(...)

erf: al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden;"

Zonder erf kan geen sprake zijn van een achtererfgebied en zonder achtererfgebied zijn bijbehorende bouwwerken als bedoeld in art. 2 lid 3 en art. 3 lid 1 Bijlage II Bor niet omgevingsvergunningvrij.

2.

Met deze uitspraak bevestigt de Afdeling dat met een bestemmingsplanregeling de mogelijkheid voor vergunningvrij bouwen op grond van het Bor op erven in achtererfgebied kan worden beperkt. Ik lees in deze Afdelingsuitspraak een belangrijke vertrekpunt. Het Bor (een AMvB) dient volgens mij als een regeling van planologisch hogere orde te worden beschouwd dan een bestemmingsplanregeling. Met die lage bestemmingsplanregeling mogen dan niet de regels van het vergunningvrij bouwen zonder meer – of zoals de Afdeling het formuleert: "in zijn algemeenheid" – aan banden worden gelegd. Dat zou leiden tot een onaanvaardbare doorkruising van de Bor-regels. Dat neemt niet weg dat via een bestemmingsplanregeling invloed kan worden uitgeoefend op het erfbegrip. Die ruimte wordt ook voorgesteld in de wetsgeschiedenis rond wijziging van het Bor in 2014 (zie [Kamerstukken II 2013/14, 32127, 189](#), p. 21 e.v. en NvT II *Stb.* 2014, 333, p. 43 e.v. en eerder in NvT I *Stb.* 2010, 143, p. 134 e.v.) waarnaar de Afdeling ook in deze uitspraak verwijst. De planwetgever kan dus de locatie – specifieke omstandigheden ten grondslag leggen aan een bestemmingsplanregeling of – systematiek om bepaalde (delen van) gebieden of percelen (al dan niet gedeeltelijk) niet aan te merken als erf. Daarbij zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om aanzienlijk grote percelen buiten de bebouwde kom waar de gemeente geen verdergaande versterking wenst. De gemeenteraad zal dan in zijn planbesluit deugdelijk gemotiveerd in plaats van een erf een uitdrukkelijk andere bestemming op het betreffende perceel kunnen leggen, waarmee dan wordt beoogd een inrichting als erf te verbieden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bestemmen van het desbetreffende perceel voor bos- of natuurdoeleinden (zie bijvoorbeeld E.T. de Jong in diens noot onder ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7347, *Gst.* 2013/37 (*Ouder-Amstel*), ook gepubliceerd in *AB* 2013/112, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, zie ook nog ABRvS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2106, *TBR* 2018/7, m.nt. A.G.A. Nijmeijer (*Heusden*)). Op grond van die laatstgenoemde uitspraak zou ook een valide planologische motivering van de gemeenteraad om een erfbestemming tegen te gaan gelegen kunnen zijn in het borgen van een goed woon- en leefklimaat met het oog op in de nabijheid gesitueerde bedrijvigheid. De extra bouw mogelijkheden die de Bor-regeling biedt, zou de bedrijfsvoering van inrichtingen die zich bevinden binnen de richtafstanden van de VNG- Handreiking 'Bedrijven en milieuzonering' (editie 2009) kunnen beperken. De Afdeling kon zich al vaker verenigen met planregels die vergunningvrij bouwen beperkten, waarbij voor een perceel bij een woning en de daarvoor geldende woonbestemming was voorzien in een dubbelbestemming. Vgl. ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3267 (*Ermelo*), waarbij de gronden met de dubbelbestemming 'Waarde-waardevolle boom' niet tot het erf bij de woning konden behoren en daarmee ook geen deel konden uitmaken van het achtererfgebied. Van belang was dat voor het gebied met die dubbelbestemming een absoluut bouwverbod was opgenomen evenals een aanlegvergunningstelsel met de uitdrukkelijke intentie van de planwetgever om daarmee dat gedeelte van het perceel te onthouden van een erfbestemming. Ook daarbij overwoog de Afdeling dat gemeente 'in beginsel' via een

bestemmingsplanregeling de “feitelijke inrichting van het perceel (erf) bij een hoofdgebouw ten dienste van het gebruik van het gebouw” niet mag verbieden. In lijn met deze uitspraak kan ook verwezen worden naar ABRvS 13 april 2016 ECLI:NL:RVS:2016:990, Gst. 2016/90, m.nt. J.W. van Zundert (*Sint-Michielsgestel*). Hier ging het om een perceelsgedeelte waarop een overkapping voor houtopslag en twee bergingen waren gebouwd. Die bouwwerken werden met een handhavingsverzoek bestreden door de buurman die van oordeel was dat het perceel niet kon worden aangemerkt als erf in de zin van art. 1, lid 1 van Bijlage II Bor, vanwege de landschappelijke, natuurlijke en archeologische waarden die daaraan in het bestemmingsplan waren toegekend. Uiteindelijk oordeelde de Afdeling dat de bouwwerken niet als vergunningvrij hadden mogen worden opgericht en dat dan handhaving in de rede ligt. Zie verder nog min of meer vergelijkbaar: ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:283, *ABkort* 2015/65 (*Teylingen*) en ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1144, *TBR* 2017/97, m.nt. H.J. de Vries (*Ouder-Amstel*).

3.

In de onderhavige uitspraak oordeelde de Afdeling over een enkelbestemming waarmee door de gemeenteraad werd beoogd de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw te verbieden, zodat vergunningvrij bouwen als bedoeld in de Bor-regeling niet van toepassing zou zijn. Het bewuste bestemmingsplan voorzag in bouw van negen woningen binnen de bebouwde kom (een inbreidingslocatie) op een terrein waar in het verleden een kwekerij gevestigd was. De gemeenteraad had het bestemmingsplan opgesplitst in delen die zijn bestemd voor “Verkeer”, “Wonen” en “Tuin”. Uit de zienswijzenota kon de bedoeling van de planwetgever worden afgeleid, namelijk dat de bewuste planregeling was opgenomen naar aanleiding van de inzienswijze van een appellant die inhield dat het binnenterrein over de volle breedte en groot deel van de diepte kon worden volgebouwd. Die appellant vreesde voor een aantasting van zijn woon- en leefklimaat. Daarom had de gemeenteraad binnen de bestemming “Tuin” de volgende planregel gehanteerd:

“deze gronden dienen niet te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht, zoals dat artikel luidt op het moment van de datum van de werkingtreding van dit plan”.

Daarmee wilde de gemeenteraad tegemoet komen aan de bezwaren van de appellant en zekerstellen dat op de smalle strook met deze bestemming geen vergunningvrije bouwwerken zouden kunnen worden gerealiseerd. De appellant met het tegengestelde belang betoogde dat de gemeenteraad ten onrechte had aangenomen dat bij het vastgestelde bestemmingsplan bebouwing van het achtererfgebied via de planregels kon worden uitgesloten. Maar dat betoog faalde. Onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis rond het Bor acht de Afdeling de planwetgever niet gehouden te kiezen voor een bepaalde planregeling. Als gezegd, kan met een bepaalde planregeling niet in zijn algemeenheid het omgevingsvergunningvrij bouwen in de zin van art. 2 van bijlage II Bor onmogelijk worden gemaakt, maar wel kan de gemeenteraad onder verwijzing naar locatie-specifieke omstandigheden met een deugdelijk gemotiveerde planologisch onderbouwing vergunningvrij bouwen op bepaalde percelen tegengaan door expliciet geen erfbestemming op te nemen voor zo een perceel. De gemeenteraad had de beperkende planregeling deugdelijk gemotiveerd (art. 3.1 lid 1 Wro en art. 3:46 Awb) en van belang was daarbij ook nog dat het slechts gold voor een smalle strook grond aan drie zijden van het bouwvlak – aan de voorzijde en de zijkanten – bij de te bouwen woningen. De planregeling liet nog wel mogelijkheden open om aan de achterzijde van de woningen vergunningvrije bouwwerken in de zin van art. 2 van bijlage II van het Bor te bouwen. De bouw mogelijkheden werden aldus ook niet onevenredig geraakt (art. 3:4 lid 2 Awb). Deze planregeling vloeide voort uit de specifieke ligging van de desbetreffende percelen. Het betrof een door reeds aanwezige bebouwing sterk ingeklemd en kleinschalig binnenterrein in een dorpskern dat wordt benut in het kader van zuinig ruimtegebruik, terwijl in de omgeving al veel bebouwing aanwezig was. Daarmee had de raad in het kader van een goede ruimtelijke ordening met het oog op de stedenbouwkundige structuur ter plaatse en ook ter verzekering van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor omwonenden het redelijkerwijs noodzakelijk kunnen achten om de inrichting van een klein gedeelte van het plangebied als erf uitdrukkelijk uit te sluiten. De conclusie zou moeten zijn, dat er mits goed gemotiveerd – voor de gemeenteraad over de band van de locatie-specifieke omstandigheden – via het bestemmingsplan betrekkelijk veel ruimte bestaat voor het inperken van omgevingsvergunningvrije bouw mogelijkheden die de Bor-regeling biedt, namelijk door te sturen op het ‘erfbegrip’. Ik zou omwille van de rechtszekerheid nog wel willen pleiten voor duidelijke planregels hieromtrent. Het lijkt mij niet wenselijk om bijv. uit de plansystematiek te moeten afleiden dat er geen sprake kan zijn van een erf.

4.

Naast de mogelijkheid om aldus via het bestemmingsplan vergunningvrij bouwen in te perken door het tegengaan van een erfbestemming op een bepaalde locatie, zoals met het oog op locatie-specifieke omstandigheden, kan de gemeente natuurlijk ook de mogelijkheden tot vergunningvrij bouwen beperken via een restrictief gemeentelijk kruimelgevallenbeleid.

5.

Tot slot, nog even doorgekeken naar de Omgevingswet, ziet het ernaar uit dat het instrument van de “kruimelvergunning” zoals het Bor die nu nog kent, in de Omgevingswet (vermoedelijk niet eerder in werking dan 1 januari 2021) niet zal

terugkeren. Dat heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met de reguliere voorbereidingsprocedure die de norm wordt bij vergunningverlening (zie art. 16.62 lid 1 Omgevingswet en de MvT bij de Omgevingswet: [Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3](#), p. 226) Meer hierover: A. Franken van Bloemendaal & H. Koolen, 'De kruimelvergunning: gesneden koek? Toepassing van de kruimellijst nader beschouwd', *TBR* 2018/2, p. 27-28.

Voetnoten

[\[1\]](#)

Mr. P.C.M. Heinen is werkzaam bij De Kempenaer Advocaten N.V. te Arnhem.