GEMEENTE ASTEN
ingekomen
8 APR 2021
nr.: BP18-0583 Afd.:

Raad van de gemeente Asten
Postbus 290
5720 AG ASTEN

Datum
7 april 2021

Ons nummer
201907069/1/R2

Uw kenmerk

Inlichtingen
Mw. I.H.M. van de Sande
070-4264760

Onderwerp
Asten
Bp. Asten Verzamelplan 2019-1

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In de bovenvermelde procedure is uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

Postbus 20019 - 2500 EA Den Haag - T 070 426 44 26 - F 070 365 13 80 - www.raadvanstate.nl
Bij correspondentie de datum en het nummer van deze brief vermelden

Raad van State

201907069/1/R2.
Datum uitspraak: 7 april 2021

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

A.B. Veenstra & Zn Zand en Grind B.V., gevestigd te Asten,
A.B. Veenstra en I.M.E. Veenstra-van Gog, wonend te Asten (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: Veenstra),
appellanten,

en

de raad van de gemeente Asten (hierna: de raad),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 juni 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Asten Verzamelplan 2019-1" (hierna: het nieuwe plan) gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Veenstra beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 november 2020, waar Veenstra, vertegenwoordigd door mr. M. Peeters, advocaat te Someren, en de raad, vertegenwoordigd door mr. F.P.G. Ricken-Cleven en K.H.J. van Dooren MSc, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het nieuwe plan maakt nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen van verschillende initiatiefnemers op een aantal locaties in de gemeente Asten mogelijk en bevat ambtshalve aanpassingen.

2. Veenstra woont sinds 2008 aan de Beekstraat 20 te Asten, kadastraal bekend gemeente Asten, sectie M nummers 1003 en 1004 (gedeeltelijk), met een oppervlakte van ruim 4.000 m² (hierna gezamenlijk: het perceel). Hij exploiteert daar ook een groothandel in zand en grind en een grondverzetbedrijf dat zich toelegt op het vullen en opslaan van big-bags met gekalibreerd zand. Op het perceel rust op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Asten 2016" (hierna: het plan) een woonbestemming en de bestemming "agrarisch met waarden".

3. De raad heeft het ontwerp van het nieuwe plan (hierna: het ontwerpbestemmingsplan) met ingang van 22 februari 2019 gedurende 6 weken ter inzage gelegd voor het indienen van zienswijzen. Bij brief van 2 april 2019 heeft Veenstra hierop gereageerd, om te bereiken dat zijn bedrijfsactiviteiten op het perceel planologisch worden toegestaan.

Voorgeschiedenis

4. Veenstra heeft op 5 juni 2017 een principeverzoek bij het college van burgemeester en wethouders van Asten (hierna: het college) ingediend voor het oprichten van een bedrijfsloods op het perceel. In antwoord hierop heeft het college hem bij brief van 7 december 2017 bericht dat het perceel een voormalige agrarische bedrijfslocatie is en het plan mogelijkheden biedt om op zulke locaties om te schakelen naar een niet-agrarisch bedrijf, zoals een zand- of grindhandel, onder de voorwaarde dat de locatie binnen een bebouwingsconcentratie of urgentiegebied ligt, omdat omschakeling in deze gebieden extra wordt gestimuleerd. Volgens het college ligt het perceel echter in geen van beide zones, reden waarom in principe geen medewerking aan het verzoek van Veenstra zal worden verleend.

5. Bij besluit van 8 februari 2019 heeft het college bestuursdwang aangezegd wegens strijdigheid van de bedrijfsactiviteiten met de op het perceel rustende woonbestemming. Veenstra heeft het college vervolgens, bij brief van 15 februari 2019, verzocht om wijziging van de woonbestemming van het perceel naar de bestemming "Bedrijf - Agrarisch verwant". Aan de afwijzing van het verzoek bij besluit van 26 maart 2019 heeft het college ten grondslag gelegd dat hij geen gebruik kan maken van zijn wijzigingsbevoegdheid van artikel 18.6.2 van de planregels van het plan, omdat het bedrijf geen agrarisch-verwant bedrijf of agrarisch-technisch hulpbedrijf is waarop die bepaling betrekking heeft. Het college heeft het standpunt gehandhaafd in het besluit op bezwaar van 25 september 2019. Veenstra heeft hiertegen beroep ingesteld bij de rechtbank.

Verzoek aan de raad

6. In de brief van 2 april 2019, met de aanhef "Zienswijze bestemmingsplan Asten Verzamelplan 2019-1", heeft Veenstra de raad bericht dat het college een handhavingsbesluit heeft genomen, terwijl hij een initiatief heeft voorgelegd ter legalisatie van de situatie. In de brief heeft Veenstra gesteld dat hij daarom graag gebruik maakt van de door de raad geboden gelegenheid voor het indienen van zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan, met het verzoek zijn initiatief mee te nemen in het nieuwe plan. Hij heeft de raad verzocht de woonbestemming van zijn perceel om te zetten naar de bestemming "Bedrijf - Agrarisch verwant" met een aanpassing van het bouwvlak, zodat het bedrijfsmatige gebruik van het perceel planologisch wordt toegestaan. Subsidiair heeft Veenstra de raad verzocht de aanwezige bebouwing positief te bestemmen. Daarnaast heeft hij verzocht de kippenschuur, die met een vergunning is gebouwd, positief te bestemmen. Bij het verzoek van 2 april 2019 heeft Veenstra een ruimtelijke onderbouwing overgelegd.

Bestreden besluit 25 juni 2019

7. In het besluit van 25 juni 2019, dat hier aan de orde is, heeft de raad ingestemd met de beantwoording van de zienswijzen zoals voorgesteld in de zienswijzennota en de voorgestelde wijzigingen en heeft hij het nieuwe plan gewijzigd vastgesteld. De raad heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat de brief van Veenstra van 2 april 2019 geen zienswijze is omdat het perceel geen deel uitmaakt van het nieuwe plan en dat plan geen algehele of partiële herziening bevat. In de zienswijzennota is verder vermeld dat het initiatief van Veenstra niet wordt meegenomen in het nieuwe plan, omdat een ontwikkeling in beginsel alleen wordt meegenomen in een verzamelplan als de ontwikkeling voldoende concreet is en er een positief (principe)besluit aan ten grondslag ligt. Volgens de zienswijzennota heeft het college meerdere keren negatief besloten op de gevraagde ontwikkeling, namelijk naar aanleiding van een in 2017 ingediend principeverzoek en op 26 maart 2019. Verder is in de zienswijzennota opgemerkt dat het nieuwe plan zich al in een vergevorderd stadium bevindt, de ingediende ruimtelijke onderbouwing nog niet uitgebreid is beoordeeld, gelet op de eerdere besluitvorming, en dus niet vaststaat dat het planvoorstel in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De conclusie van de

zienswijzennota luidt dat de zienswijze niet leidt tot planologische medewerking aan de door Veenstra gewenste ontwikkeling, reden waarom niet inhoudelijk wordt ingegaan op de punten die hij heeft ingebracht.

Toetsingskader

8. 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.

Ontvankelijkheid beroep

9. In het verweerschrift heeft de raad gesteld dat het beroep van Veenstra tegen het besluit van 25 juni 2019 niet-ontvankelijk is, omdat zijn initiatief niet is meegenomen in het nieuwe plan en dit initiatief als een wijzigingsverzoek is beoordeeld. Volgens de raad heeft Veenstra daarom geen belang bij de beoordeling door de Afdeling van het besluit van 25 juni 2019, maar uitsluitend belang bij de beoordeling door de rechtbank van het besluit van het college op het wijzigingsverzoek, ook omdat het betoog in beide procedures gelijkluidend is. Volgens de raad doorkruist een beoordeling door de Afdeling de rechtsgang bij de rechtbank.

9.1. Met dit standpunt gaat de raad eraan voorbij dat Veenstra, naast het hiervoor vermelde verzoek van 15 februari 2019 aan het college om gebruik te maken van zijn wijzigingsbevoegdheid, de hiervoor vermelde brief van 2 april 2019 naar de raad heeft gezonden met het verzoek zijn initiatief mee te nemen in het nieuwe plan. Gelet op de aanhef en inhoud van deze brief, zoals omschreven onder 6, houdt de brief een reactie in op het ontwerpbestemmingsplan. Anders dan de raad in het besluit van 25 juni 2019 heeft gesteld, is de brief dus een zienswijze. Uit het besluit volgt dat de raad de zienswijze en ruimtelijke onderbouwing niet heeft meegenomen in het nieuwe plan noch inhoudelijk heeft beoordeeld.

9.2. Vaststaat dus dat Veenstra twee verschillende verzoeken heeft ingediend, op 15 februari 2019 bij het college en op 2 april 2019 bij de raad, waarop het college en de raad elk een besluit hebben genomen. Dat Veenstra beroep bij de rechtbank heeft ingesteld tegen het besluit van het college om geen gebruik te maken van de wijzigingsbevoegdheid van het plan, neemt niet weg dat hij nog belang heeft bij de beoordeling door de Afdeling van het beroep tegen het besluit van de raad van 25 juni 2019. Het gaat om twee verschillende besluiten van twee van elkaar te onderscheiden bestuursorganen en om twee verschillende procedures die los staan van elkaar. Het beroep is dus ontvankelijk, zodat de Afdeling aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden van Veenstra toekomt.

Zorgvuldige voorbereiding en motivering

10. Veenstra betoogt dat het besluit tot vaststelling van het plan onzorgvuldig is voorbereid, omdat zijn belangen onvoldoende zijn betrokken hierbij. Hij betoogt dat het besluit ook ondeugdelijk is gemotiveerd. Hij voert aan dat hij het perceel in 2008 heeft gekocht met het oog op de bedrijfsactiviteiten en dat hij sindsdien die activiteiten daar uitvoert. De grondverzetactiviteiten op het perceel zijn al lang bij de raad bekend en daarover is goed overleg gevoerd. De raad heeft in een zienswijzennota van 2008 onderkend dat er geen sprake meer is van agrarische activiteiten en heeft bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Asten 2008" ter plaatse een woonbestemming opgenomen, met op de plankaart de aanduiding 'VAB' (Voormalige agrarische bedrijfslocatie). In de zienswijzennota van 2008 heeft de raad opgemerkt dat ter plekke grondverzet activiteiten worden uitgevoerd en dat hij daarom in dat bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid heeft opgenomen voor de wijziging van de bestemming van VAB-locaties in een bestemming met niet-agrarische bedrijvigheid, bijvoorbeeld "Bedrijf - Agrarisch verwant". Volgens Veenstra heeft de raad dus zelf de wijziging in die bestemming indertijd gesuggereerd. Kennelijk is de wind nu uit een andere hoek gaan waaien.

Veenstra voert verder aan, onder verwijzing naar de ruimtelijke onderbouwing bij zijn zienswijze, dat de ligging van het perceel in het buitengebied gunstig is voor een grondverzetbedrijf, ook de ontsluiting van het perceel gunstig is en de door hem gewenste ontwikkeling verder passend is in de omgeving, in het streven van de overheid om nieuwe economische activiteiten in het buitengebied te stimuleren. Het initiatief komt volgens hem ook tegemoet aan de eisen van een gemengde plattelandseconomie en aan die van de Structuurvisie. Volgens Veenstra is geen sprake van verlies van open gebied, bos of natuur, de effecten op de omgeving zijn eveneens neutraal en er staan geen beleidsuitgangspunten in de weg aan de door hem gewenste ontwikkeling.

Ook voert Veenstra aan, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2704 (r.o. 94 e.v.), dat de raad ten onrechte voorbij is gegaan aan het verzoek in de zienswijze om een regeling te treffen in het plan voor de kippenschuur, die legaal op het perceel is opgericht. Veenstra wil de schuur gebruiken voor de opslag van big bags met zand. Het college heeft zich echter in de handhavingszaak op het standpunt gesteld dat hij de schuur op geen enkele wijze mag gebruiken.

10.1. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens kan worden beoordeeld.

10.2. In het nieuwe plan zijn onder meer de plannen van meerdere particuliere initiatiefnemers gebundeld. Veenstra heeft zijn initiatief in de zienswijze van 2 april 2019 naar voren gebracht. Niet in geschil is dat het initiatief voldoende concreet is. Verder is niet gebleken dat de raad de

ruimtelijke aanvaardbaarheid van het initiatief en de ruimtelijke onderbouwing daarbij ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens niet kon beoordelen.

10.3. De Afdeling leidt uit het verweerschrift van de raad af en uit de opmerking in de zienswijzennota dat het nieuwe plan zich al in een vergevorderd stadium bevond ten tijde van de indiening van de zienswijze van Veenstra, dat het initiatief van Veenstra volgens de raad te laat is ingediend. Dit standpunt volgt de Afdeling niet. Het initiatief is tijdig ingediend, binnen de door de raad gestelde termijn voor het indienen van zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan. Dat eerdere data op de website van de gemeente Asten zijn vermeld om ruimtelijke initiatieven kenbaar te maken, zoals de raad in het verweerschrift heeft gesteld, maakt het oordeel over de tijdigheid niet anders. Nog daargelaten dat bij die data op de website is opgemerkt dat het een globale planning is, is het indienen van een verzoek in een zienswijze, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:81), een passende en gebruikelijke manier om een ruimtelijk initiatief kenbaar te maken. Het standpunt van de raad dat het initiatief te laat is ingediend, houdt dus geen stand.

10.4. Voor zover de raad zich op grond van de eerdere beslissing van het college van 7 december 2017 en het besluit van het college van 26 maart 2019 op het standpunt stelt dat het op voorhand duidelijk was dat het initiatief ruimtelijk niet aanvaardbaar is, overweegt de Afdeling als volgt.

De voorwaarde waarnaar het college in de brief van 7 december 2017 heeft verwezen, dat de locatie binnen een bebouwingsconcentratie of urgentiegebied moet liggen, is gesteld in artikel 18.6.5 van de planregels van het plan, dat betrekking heeft op de wijzigingsbevoegdheid van het college om de woonbestemming te wijzigen in een bedrijfsbestemming om hergebruik van de aanwezige bebouwing toe te staan voor niet-agrarische bedrijven.

De bedrijfstypen waarnaar het college in het besluit van 15 februari 2019 heeft verwezen, zijn vermeld in artikel 18.6.2. van de planregels van het plan. Die bepaling heeft betrekking op de bevoegdheid van het college om de woonbestemming te wijzigen in de bestemming "Bedrijf - Agrarisch verwant", om een agrarisch verwant bedrijf of agrarisch technisch hulpbedrijf toe te staan.

De Afdeling leidt hieruit af dat de afwijzingen van het college samenhangen met de begrenzingen die aan de wijzigingsbevoegdheid van het college zijn gesteld. De raad heeft echter verdergaande bevoegdheden dan het college om de bestemming te wijzigen. Niet is gebleken van ruimtelijke motieven die op voorhand, zonder nader onderzoek, in de weg staan aan het verlenen van medewerking door de raad aan de door Veenstra gewenste ontwikkeling. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de Afdeling uit de vermelding in de brief van het college van 7 december 2017 dat een wijziging in een bedrijfsbestemming extra wordt gestimuleerd in een bebouwingsconcentratie of urgentiegebied, niet afleidt dat zo'n wijziging buiten die gebieden op voorhand ruimtelijk niet aanvaardbaar is.

10.5. In paragraaf 2.2.3 van de toelichting bij het bestemmingsplan Buitengebied Asten 2016 is vermeld: "Tevens is verspreid in het buitengebied toevoeging van burgerwoningen op grond van de regeling voor hergebruik van vrijkomende agrarische bedrijfslocaties toegestaan. Het gebruik van dergelijke gronden en opstallen is alleen ten dienste van de woonbestemming toegestaan. Het college is bevoegd de bestemming van deze gronden te wijzigen in een bestemming voor niet-agrarisch bedrijfsmatig gebruik indien er is sprake is van een voormalige agrarische bedrijfslocatie waar nog voormalige agrarische bedrijfsbebouwing aanwezig is."

Zoals is vermeld in de brief van het college van 7 december 2017 is het perceel een voormalige agrarische bedrijfslocatie. Op het perceel is nog voormalige agrarische bedrijfsbebouwing aanwezig, namelijk een grote kippenschuur. Gelet op de bedoeling van de raad om onder omstandigheden als deze een bestemmingswijziging in niet-agrarisch bedrijfsmatig gebruik toe te staan, kan de Afdeling het standpunt van de raad niet goed volgen.

10.6. De beslissingen van het college kunnen naar het oordeel van de Afdeling dus niet het standpunt van de raad dragen dat het op voorhand duidelijk was dat het initiatief ruimtelijk niet aanvaardbaar is. De raad kon niet met een verwijzing naar die beslissingen volstaan, maar had in dit geval zelf moeten onderzoeken of het initiatief van Veenstra strekt tot een goede ruimtelijke ordening. Dit geldt te meer nu Veenstra in de zienswijze heeft gewezen op de dringende noodzaak van dit onderzoek omdat zijn bedrijf op het spel staat sinds het college tot handhaving is overgegaan. Het lag op de weg van de raad om te onderzoeken of legalisatie langs de door Veenstra voorgestelde weg mogelijk was. Niet is gebleken dat de raad de belangen van Veenstra heeft onderkend en heeft meegewogen bij het besluit van 25 juni 2019. Het besluit is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en onvoldoende gemotiveerd.

De kippenschuur

11. De raad heeft in reactie op de beroepsgrond over de kippenschuur in het verweerschrift verwezen naar de zienswijzennota. In die nota is echter, zoals Veenstra terecht aanvoert, niet ingegaan op het verzoek in de zienswijze over de kippenschuur. De raad kon gelet op dat verzoek niet volstaan met de eerst ter zitting ingenomen stelling dat de kippenschuur onder de woonbestemming is gebracht en dus voor die bestemming mag worden gebruikt. Het besluit van 25 juni 2019 is ook op dit punt onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd.

Gelijkheidsbeginsel

12. De beroepsgrond dat de raad in strijd met het gelijkheidsbeginsel handelt, omdat hij aan het perceel van een ander grondverzetbedrijf in Asten wel de bestemming "Bedrijf-Agrarisch verwant" heeft toegekend, behoeft gelet op het voorgaande geen bespreking. Het is aan de raad om dit punt mee te nemen bij de vaststelling van het nieuwe besluit.

Conclusie

13. Het beroep is gegrond. Het besluit van 25 juni 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Asten Verzamelplan 2019-1", voor zover het betrekking heeft op het perceel Beekstraat 20 te Asten, dient te worden vernietigd wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

14. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen een nieuw besluit op de zienswijze van Veenstra over het perceel Beekstraat 20 te Asten te nemen, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

Proceskosten

15. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Asten van 25 juni 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Asten Verzamelplan 2019-1", voor zover het besluit betrekking heeft op het perceel Beekstraat 20 te Asten;

III. draagt de raad van de gemeente Asten op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak en met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit op de zienswijze van Veenstra over dat perceel te nemen en dit besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Asten tot vergoeding van bij Veenstra in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.068,00 (zegge: duizendachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Asten aan Veenstra het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A de Vlieger-Mandour, griffier.

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

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 7 april 2021

Verzonden: 7 april 2021