

ECLI:NL:RVS:2021:2370

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	27-10-2021
Datum publicatie	27-10-2021
Zaaknummer	202004712/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 juni 2020 heeft de raad van de gemeente Goeree-Overflakkee het bestemmingsplan "[locatie 1], [locatie 2], [locatie 3] Ouddorp" vastgesteld. Het plan maakt de bouw van een woning mogelijk op het perceel aan de [locatie 2] te Ouddorp. Om de bouw van de woning mogelijk te maken heeft de raad toepassing gegeven aan de zogenoemde "ruimte voor ruimte" regeling van de gemeente. Het plan ziet ook op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 3] te Ouddorp, waarop in ruil voor de bouw van de woning aan de [locatie 2] een deel van de bebouwing zal worden afgebroken en erfverharding zal worden verwijderd. Ook zullen landschappelijke maatregelen worden getroffen. Het plan voorziet hierin en maakt evenals het voorgaande bestemmingsplan de bouw van een woning mogelijk op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 3]. De drie genoemde percelen liggen in het zogenoemde zandwallen- en schurvelingenlandschap van Ouddorp.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202004712/1/R3.

Datum uitspraak: 27 oktober 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te Ouddorp, gemeente Goeree-Overflakkee, appellanten,

en

de raad van de gemeente Goeree-Overflakkee, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 juni 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie 1], [locatie 2], [locatie 3] Ouddorp" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen en [partij] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 13 september 2021, waar [appellant] en anderen, van wie [appellant] en [appellant A] in persoon, bijgestaan door mr. M. van Gastel, advocaat te Hellevoetsluis, en de raad, vertegenwoordigd door mr. B. de Kuijper, bijgestaan door J.J. van Gastel en M. Schildwacht, zijn verschenen. Voorts is op de zitting [partij] als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan maakt de bouw van een woning mogelijk op het perceel aan de [locatie 2] te Ouddorp. Om de bouw van de woning mogelijk te maken heeft de raad toepassing gegeven aan de zogenoemde "ruimte voor ruimte" regeling van de gemeente. Het plan ziet ook op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 3] te Ouddorp, waarop in ruil voor de bouw van de woning aan de [locatie 2] een deel van de bebouwing zal worden afgebroken en erfverharding zal worden verwijderd. Ook zullen landschappelijke maatregelen worden getroffen. Het plan voorziet hierin en maakt evenals het voorgaande bestemmingsplan de bouw van een woning mogelijk op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 3]. De drie genoemde percelen liggen in het zogenoemde zandwallen- en schurvelingenlandschap van Ouddorp. Schurvelingen en zandwallen zijn volgens de artikelen 1.55 en 1.60 van de planregels ingezaaide of beplante grondwallen, veelal met een toegevoegde waarde op natuurlijk, landschappelijk en/of cultuurhistorisch gebied, waarbij schurvelingen een hoogte hebben, variërend van 1 tot 2 meter en zandwallen een hoogte hebben, variërend van 2 tot 4 meter. De initiatiefnemer van het plan is [partij].

2. [appellant] en anderen wonen aan onderscheidenlijk de [locatie 4], [locatie 5] en [locatie 6] te Ouddorp. Zij richten zich tegen het plan, omdat het plan volgens hen de openheid van het bijzondere zandwallenlandschap in hun woon- en leefomgeving aantast.

Intrekking beroepsgrond

3. Op de zitting hebben [appellant] en anderen hun beroepsgrond over de strijdigheid van het plan met de provinciale Verordening Ruimte 2014 ingetrokken.

Toetsingskader

4. 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.

Objectiviteit van de onderzoeken en belangenverstrengeling

5. [appellant] en anderen betogen dat de schijn is gewekt dat de door het Bureau Schildwacht opgestelde beeldkwaliteitsplannen over de landschappelijke inpassing van de nieuwbouw op de percelen aan de [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] niet voldoende objectief zijn. Volgens hen kan getwijfeld worden aan de onafhankelijkheid van het advies van Bureau Schildwacht, omdat de beeldkwaliteitsplannen in opdracht van [partij] zijn opgesteld. [partij] heeft er belang bij dat positieve beeldkwaliteitsplannen worden opgesteld om de bouw van de woningen mogelijk te maken. Volgens [appellant] en anderen had de raad zelf opdracht moeten geven tot het opstellen van de beeldkwaliteitsplannen. Hierdoor is volgens [appellant] en anderen de indruk gewekt dat sprake is van "koop-planologie" waarbij de initiatiefnemer een voor hem gunstig rapport koopt en de gemeente dit faciliteert door het rapport ten grondslag te leggen aan de wijziging van een bestemmingsplan.

5.1. De raad heeft zich bij de vaststelling van het plan gebaseerd op de door Bureau Schildwacht opgestelde rapporten over de landschappelijke inpassing van de nieuwbouw op de percelen aan de [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3]. Deze rapporten zijn als bijlagen 1 tot en met 3 bij de planregels gevoegd. De rapporten worden in de stukken ook wel aangeduid als beeldkwaliteitsplannen of landschappelijke inpassingsplannen.

5.2. De enkele omstandigheid dat genoemde rapporten zijn opgesteld in opdracht van de initiatiefnemer van het plan is geen reden om op voorhand eraan te twijfelen dat die rapporten niet objectief tot stand zijn gekomen. [appellant] en anderen hebben geen andere concrete omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden getwijfeld aan die objectiviteit. De Afdeling ziet daarom in zoverre geen reden om te twijfelen aan de objectiviteit waarmee deze rapporten zijn opgesteld.

Het betoog slaagt niet.

5.3. Voor zover bezwaren over de juistheid van de inhoud van de rapporten naar voren zijn gebracht, zullen die hierna aan de orde komen bij de inhoudelijke bespreking.

5.4. Naar het oordeel van de Afdeling is evenmin sprake van belangenverstremgeling. Concrete feiten of omstandigheden die die stelling toereikend onderbouwen, zijn niet aangevoerd. Het relaas van [appellant] en anderen dat initiatiefnemer op een voorlichtingsbijeenkomst van de wethouder bevestigd kreeg dat gemaakte afspraken zouden worden nagekomen, ziet de Afdeling niet als zodanig. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat volgens [appellant] en anderen op hun vragen over die afspraken te kennen is gegeven dat het gaat om de afspraken die zijn vastgelegd in het principebesluit van het college van burgemeester en wethouders van 6 september 2018 en [appellant] en anderen geen concrete gegevens naar voren hebben gebracht die aanleiding geven tot twijfel aan de juistheid van dat antwoord.

Gemeentelijk beleid

6. [appellant] en anderen betogen dat het plan in strijd is met het "Beleid ruimte voor ruimte met wijzigingen ten opzichte van het oude beleid" door de raad vastgesteld bij besluit van 12 september 2019 (hierna: het beleid 2019). Volgens hen heeft de raad ten onrechte getoetst aan het "Beleid zandwallengebied en bebouwingslinten" dat op 3 december 2015 is vastgesteld (hierna: beleid uit 2015). Zij voeren aan dat niet is voldaan aan het in het beleid van 2019 opgenomen uitgangspunt dat minimaal 1000 m² aan bebouwing in het buitengebied moet worden gesaneerd om een zogenoemde compensatiewoning te mogen bouwen. Zij betwisten de in dit kader gemaakte berekening van de oppervlakte van de te saneren bebouwing. Zo zijn volgens hen in die berekening ook illegale bebouwing en de verdiepingvloer van de te slopen woning betrokken.

Verder betwisten zij dat het plan leidt tot een verbetering van de landschappelijke kwaliteit. In dat kader voeren zij aan dat de erfverharding die verwijderd wordt op het perceel aan de [locatie 1] niet is aan te merken als substantiële erfverharding en niet meetelt in de berekening van het aantal vierkante meters. Ook is het verwijderen van de bosschages en het verbeteren van de zandwallen op het perceel aan de [locatie 2] volgens [appellant] en anderen geen sanering als bedoeld in het ruimte voor ruimte beleid. Volgens [appellant] en anderen maken de voorziene maatregelen het alleen mogelijk dat een compensatiewoning kan worden gebouwd op het perceel aan de [locatie 1], maar niet dat er ook woningen gebouwd kunnen worden op de percelen aan de [locatie 2] en [locatie 3].

Op het perceel aan de [locatie 2] mag volgens hen geen compensatiewoning gebouwd worden, omdat uit het beleid volgt dat er alleen een woning gebouwd mag worden als ter plekke bebouwing wordt gesaneerd. Daarvan is geen sprake omdat het perceel aan de [locatie 2] nog onbebouwd is. Het perceel is volgens [appellant] en anderen aan te merken als een zogenoemde "open kamer" met landschappelijke waardevolle elementen zoals een schurveling. [appellant] en anderen betogen dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd hoe hij hiermee rekening heeft gehouden. Zij voeren aan dat de omvang van het aan het perceel toegekende bestemmingsvlak "Wonen" aanzienlijk is waardoor de landschappelijke kwaliteit van het plan als geheel wordt aangetast. De raad heeft volgens [appellant] en anderen niet gemotiveerd waarom de op dit perceel mogelijk gemaakte woning kwaliteitswinst oplevert.

Over het perceel aan de [locatie 3] voeren [appellant] en anderen aan dat dit weliswaar geen zogenoemde open kamer is maar wel daarbij in de buurt komt als de woning die er staat wordt gesloopt. Zij voeren aan dat vrijwel aan alle zijden van het perceel zandwallen of schurvelingen staan.

6.1. De raad stelt dat het beleid uit 2015 van toepassing is. Volgens hem is dit niet alleen omdat het beleid uit 2019 niet is gepubliceerd op de wijze die in de Verordening elektronische kennisgeving Goeree-Overflakkee is voorgeschreven, en dus niet in werking is getreden, maar ook op grond van het in het beleid van 2019 gestelde overgangsrecht. In dat overgangsrecht is bepaald dat het oude beleid van toepassing blijft op initiatieven waarover niet meer dan twee jaar vóór de inwerkingtreding van het beleid door het college van burgemeester en wethouders een positief principebesluit is genomen.

6.2. De Afdeling stelt vast dat binnen de in het beleid uit 2019 opgenomen overgangsperiode van twee jaar voor het initiatief van [partij] een positief principebesluit is genomen door het college van burgemeester en wethouders. Dit betekent dat ook al zou het beleid uit 2019 correct zijn bekendgemaakt - hetgeen de Afdeling nu even daar laat - op grond van het overgangsrecht hier het beleid uit 2015 van toepassing is. Dit is ook door [appellant] en anderen erkend. De Afdeling zal daarom het betoog van [appellant] en anderen over de strijdigheid met het gemeentelijk beleid zo opvatten dat het gaat om strijdigheid met het beleid uit 2015.

De Afdeling stelt vast dat in het beleid uit 2015 de sanering van 1000 m² aan bebouwing voor een bouwrecht een richtgetal is en geen harde voorwaarde. Het uitgangspunt is dat een sanering van bebouwing in het buitengebied moet leiden tot een verbetering van de landschappelijke kwaliteit. Het beleid uit 2015 staat compensatie in het zandwallengebied bij Ouddorp toe als er in dit gebied ook gesaneerd wordt of op een plek "waar het totaal geen afbreuk doet van de landschappelijke kwaliteit".

Uit dit beleid volgt niet dat alleen een woning ter compensatie mag worden gebouwd op een locatie waar bebouwing wordt gesaneerd. Van belang is dat sprake is van een kwaliteitsverbetering van het landschap. De raad stelt dat daarvan sprake is, omdat er bebouwing wordt gesaneerd, een bedrijfslocatie niet langer als zodanig is bestemd en diverse landschappelijke maatregelen in het gebied worden getroffen. Zo worden volgens de raad zandwallen en schurvelingen hersteld en teruggebracht waar deze ontbreken en worden nieuwe zichtlijnen gecreëerd. De raad acht het daarmee aanvaardbaar dat een compensatiewoning in het zandwallengebied wordt toegestaan op het nog onbebouwde perceel aan de [locatie 2]. Volgens de raad is de landschappelijke waarde van het perceel aan de [locatie 2] beperkt en is het perceel niet aan te merken als een "open kamer". Daartoe verwijst de raad ook naar de door Bureau Schildwacht opgestelde beeldkwaliteitsplannen.

In de plantoelichting en in de als bijlagen bij de planregels gevoegde beeldkwaliteitsplannen is ingegaan op de kwaliteitsverbeteringen op de drie percelen. De raad heeft ook de landschappelijke en cultuurhistorische waarde van het perceel aan de [locatie 2] gezien. In het beeldkwaliteitsplan voor het perceel aan de [locatie 2] staat onder meer dat het perceel aan de [locatie 2] in een bestaande kamer ligt die deel uitmaakt van een deel van het bebouwingslint dat eindigde aan de schurveling aan de noordzijde van het perceel. Deze bestaande kamer mag volgens het beeldkwaliteitsplan niet tot een open kamer gerekend worden. [appellant] en anderen hebben niet met concrete gegevens onderbouwd dat het beeldkwaliteitsplan op dit punt onjuist is. De omstandigheid dat zij het perceel anders waarderen is daarvoor onvoldoende.

6.3. Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat anders dan [appellant] en anderen menen het beleid uit 2015 geen harde voorwaarden stelt ten aanzien van de hoeveelheid te saneren bebouwing. In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan leidt tot een verbetering van de landschappelijke kwaliteit. Anders dan [appellant] en anderen betogen voorziet het plan op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 3] ook niet in extra woningen in ruil waarvoor gesaneerd moet worden. Op deze percelen was namelijk op grond van het voorgaande plan al de bouw van een woning mogelijk. In wat [appellant] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling dan ook geen grond voor het oordeel dat het plan in strijd met het gemeentelijke beleid uit 2015 is vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

[locatie 3]

7. [appellant] en anderen voeren aan dat de woning die het plan op het perceel aan de [locatie 3] mogelijk maakt veel groter is dan de woning die er staat. Het aan het perceel toegekende bouwvlak is volgens [appellant] en anderen ook groter en anders van vorm. Dit leidt volgens hen tot een minder aantrekkelijk straatbeeld en tot meer druk op het zandwallengebied door meer verkeersbewegingen. Zij voeren aan dat de woning aan de [locatie 3] niet direct te bereiken is vanaf de openbare weg, maar alleen via een recht van overpad over het perceel van [appellant]. Volgens hen leidt het plan tot meer verkeersbewegingen over de smalle toegangsweg naar het perceel aan de [locatie 3].

7.1. Het perceel aan de [locatie 3] ligt achter het bebouwingslint en is omringd door zandwallen. Uit het voor dit perceel opgestelde beeldkwaliteitsplan volgt dat het perceel beperkt zichtbaar is vanaf de openbare weg. Op grond van het voorgaande plan was op het perceel de bouw van een woning met een inhoud van ten hoogste 750 m³ mogelijk. De bouw van een woning met een inhoud van ten hoogste 750 m³ is opnieuw mogelijk gemaakt in het voorliggende plan. Blijkens de verbeelding is de vorm van het bouwvlak gewijzigd ten opzichte van het voorgaande plan, maar is dat niet groter geworden. De raad stelt zich onder verwijzing naar het voor het perceel opgestelde beeldkwaliteitsplan op het standpunt dat de in het plan opgenomen wijzigingen op het perceel aan de [locatie 3] passend zijn binnen het landschap. Omdat er verder geen wezenlijke planologische wijzigingen plaatsvinden op het perceel acht de raad een toename van de verkeersintensiteit aldaar uitgesloten.

7.2. [appellant] en anderen hebben de juistheid van de stellingen van de raad over de ligging van het perceel, wat het voorgaande plan al mogelijk maakte op het perceel en de passendheid in het landschap niet met concrete bezwaren bestreden. Gelet hierop ziet de Afdeling in wat [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid de in het plan aan het perceel aan de [locatie 3] toegekende woonbestemming met bouwvlak heeft kunnen toekennen. De Afdeling ziet evenmin grond voor de vrees van [appellant] en anderen dat het plan leidt tot een onaanvaardbare verslechtering van de verkeerssituatie. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de bestemming geen aanleiding geeft een toename van verkeer te verwachten.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie en proceskosten

8. Het beroep is ongegrond.

9. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. J.M.L. Niederer, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.G. Alderlieste, griffier.

w.g. Van Diepenbeek

voorzitter

w.g. Alderlieste

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 oktober 2021