

# Analyse na uitspraak Raad van State over bestemmingsplan Welsum, noordwestelijke ontwikkeling

## Inleiding.

Op woensdag 4 februari 2015 heeft de Raad van State uitspraak gedaan over de ingestelde beroepen tegen het besluit van de gemeenteraad van 26 mei 2014 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Welsum, noordwestelijke ontwikkeling. Bij die uitspraak zijn de ingestelde beroepen gegrond verklaard en is het bestreden besluit vernietigd. Deze uitspraak betekent dat het plan voor 21 woningen op dit moment geen doorgang kan vinden.

De uitspraak is voor veel betrokkenen een grote teleurstelling. Opvallend is dat de Raad van State zich op meerdere punten erg kritisch toont. Daarom is besloten tot een nadere analyse van de uitspraak. Die wordt hieronder weergegeven.

Om de volledige context goed te schetsen wordt eerst het proces betreffende de totstandkoming van het plan hieronder kort weergegeven. Daarna geven we een analyse van de uitspraak met per punt van de Raad van State een reactie. Vervolgens geven we een voorlopige conclusie en een aantal "Lessons learned." In de bijlage hebben we een second opinion op deze evaluatie van advocatenkantoor Nysingh opgenomen. Deze evaluatie hebben we voorgelegd aan de bij het bestemmingsplanproces betrokken partijen<sup>1</sup>, hun reacties zijn verwerkt.

## Proces

Het proces van de totstandkoming van het bestemmingsplan wordt hieronder kort geschetst.

### Voortraject:

- In 2009 is een dorpsontwikkelingsplan (DOP) voor Welsum opgesteld, dit doet de gemeente samen met de bewoners van Welsum. Het dorpsontwikkelingsplan beschrijft onder meer de wens om te komen tot woningbouw in Welsum. De werkgroep Bouwen Welsum, voortkomend uit het DOP stelde een visie voor de woningbouwlocaties op.
- Deze visie is in augustus 2009 voorgelegd aan en gedeeltelijk overgenomen door het college. In de visie van de werkgroep werden verschillende locaties benoemd. De locatie "Brabantse Wagen" en "nabij Middelstuk" zijn door de gemeente nader uitgewerkt en doorgerekend.
- De economische crisis en de stagnerende huizenmarkt drukken een zware stempel op de gemeentelijke grondexploitaties. Aankoop van grond in Welsum voor de realisatie van woningen terwijl de grondexploitatie op voorhand een negatieve uitkomst had, werd uiteindelijk niet wenselijk bevonden door college.
- Door de heer Bijsterbosch is op 13 april 2013 een verzoek ingediend voor medewerking aan de realisatie van minimaal 18 wooneenheden nabij het Middelstuk. Hiertoe heeft het college op 23 april 2013 besloten in principe en onder voorwaarden medewerking te verlenen aan het verzoek.
- Dit betekent dat een anterieure overeenkomst met Bijsterbosch wordt gesloten en dat een bestemmingsplan wordt opgesteld.

### Bestemmingsplan

- Zonder een vastgesteld en onherroepelijk bestemmingsplan kan er geen omgevingsvergunning voor de bouw van woningen worden afgegeven. Voor de realisatie van een nieuw woningbouwplan moet dus eerst een bestemmingsplan worden opgesteld.
  - o Omdat er binnen de gemeente Olst-Wijhe geen capaciteit beschikbaar was, hebben wij een externe deskundige ingehuurd om een bestemmingsplan op te stellen.
- Met de heer Bijsterbosch is een intentieovereenkomst (10 juli 2013) en een anterieure overeenkomst (27 januari 2014) gesloten. Een anterieure overeenkomst moet met de aanvrager gesloten zijn voordat een bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd.
  - o Door een externe deskundige zijn deze overeenkomsten opgesteld.

<sup>1</sup>

- Medewerker ruimtelijke ordening gemeente Deventer  
- Medewerker provincie Overijssel  
- Advocaat van de heer Bijsterbosch

- In de intentieovereenkomst werd afgesproken dat de heer Bijsterbosch het volgende aanleverde. Het is de normale gang van zaken dat een aanvrager deze gegevens aanlevert:
  - (ontwerp) Inrichtingsplan openbare ruimte;
  - (ontwerp) Stedenbouwkundigplan;
  - (ontwerp) Beeldkwaliteitsplan;
  - Bodemonderzoek;
  - Archeologisch onderzoek;
  - Milieuonderzoeken naar:
    - geluid, licht, luchtkwaliteit, bodem, externe veiligheid, ecologie e.d.
    - Parkeren;
    - Kadastraal onderzoek.
- Tevens werd afgesproken dat de gemeente het onderzoek naar geur uitvoerde. Voor de behandeling hiervan huurde de gemeente een adviesbureau in. Tegelijk met het bestemmingsplan moest een geurgebiedsvisie worden opgesteld en vastgesteld.
- In het periodieke vooroverleg met de provincie werd het plan voor woningbouw voor het eerst besproken op 23 mei 2013.
- Mede op basis van de door de heer Bijsterbosch aangeleverde gegevens en de beleidsuitgangspunten van de gemeente Olst-Wijhe (DOP, woonbeleid) is een bestemmingsplan opgesteld.
- Het conceptbestemmingsplan werd op 28 november 2013 met de provincie besproken. Tevens is herhaaldelijk telefonisch contact en contact per e-mail geweest met de provincie. Op maandag 6 januari 2014 verstuurde de provincie Overijssel een e-mail dat het bestemmingsplan in behandeling genomen kan worden en dat de provincie ook wat betreft de landschappelijke inpassing akkoord is.
- Op 7 januari 2014 nam het college kennis van de voortgang van het bestemmingsplan en van de instemming van de provincie met betrekking tot de landschappelijke inpassing.
- Op 28 januari 2014 stelde het college het ontwerpbestemmingsplan vast, waarna het ter inzage werd gelegd.
- Het ontwerpbestemmingsplan lag ter inzage van 6 februari 2014 tot en met 19 maart 2014.
- Tegen het ontwerpbestemmingsplan werden tien zienswijzen ingediend. Deze zijn punt voor punt behandeld in een Nota van beantwoording zienswijzen Welsum.
- Op 26 mei 2014 besloot de gemeenteraad het bestemmingsplan, de Nota van beantwoording zienswijzen, de geurgebiedsvisie en het welstandskader vast te stellen.
- Het vastgestelde bestemmingsplan lag ter inzage (voor beroep) van 12 juni 2014 tot en met 23 juli 2014.
- Bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn drie beroepschriften en twee verzoeken om een voorlopige voorzieningen ingediend. Met een voorlopige voorziening wordt de werking van het bestemmingsplan geschorst.
- Op 8 augustus 2014 verstuurde de gemeente het verweerschrift tegen de ingediende beroep en de voorlopige voorziening naar de Raad van State.
- Op 12 augustus 2014 werden de gevraagde voorlopige voorzieningen behandeld door de Raad van State, waarna op 20 augustus 2014 uitspraak werd gedaan.
- De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde dat er onvoldoende aangetoond was dat de extra stikstofdepositie vanwege de nieuwbouwlocatie geen significante gevolgen kon hebben voor de beschermde habitats in het Natura 2000-gebied van de uiterwaarden van de IJssel.
- Op 18 september 2014 stuurde de gemeente Olst-Wijhe een verzoek aan de Raad van State voor het opheffen van de voorlopige voorziening. In een bijlage bij dit verzoek werd verwezen naar een onderzoek van bureau Ecogroen over de stikstofdepositie. De conclusie van dit onderzoek was dat er geen negatieve effecten te verwachten zijn.
- Op 30 oktober 2014 verstuurde de gemeente Olst-Wijhe een aanvulling op het verweerschrift (ter verduidelijking op een aantal punten) aan de Raad van State.
- Op 11 november 2014 behandelde de Raad van State de ingediende beroepschriften en het verzoek van de gemeente tot opheffing van de voorlopige voorziening.
- De Raad van State deed op 4 februari 2015 uitspraak.

## **Analyse van de uitspraak Raad van State aangaande de ingestelde beroepen tegen het bestemmingsplan Welsum noordwestelijke ontwikkeling.**

Hieronder worden de belangrijkste punten van de uitspraak van de Raad van State samengevat en van een reactie voorzien. Cursief gedrukt zijn onderdelen van de uitspraak geciteerd.

### 1. Behandeling zienswijzen.

De gemeente heeft in de zienswijzennota onvoldoende gemotiveerd dat er een mogelijke strijd met de Omgevingsverordening Overijssel 2009 is. Daarbij wordt o.a. bedoeld op de afstemming met buurgemeenten.

*“ 4.1. In de zienswijzennota is de raad niet ingegaan op de zienswijze van [appellant sub 1] voor zover het betreft de mogelijke strijd met de Omgevingsverordening Overijssel 2009. Het bestreden besluit berust in zoverre niet op een deugdelijke motivering.”*

### Reactie:

In de zienswijzennota is het volgende vermeld:

“Het woningaanbod is vastgelegd in het ‘Uitvoeringsplan Woningmarkt’ dat door de gemeenteraad in 2011 vastgesteld is. Het uitvoeringsprogramma is afgestemd met de gemeenten Raalte, Deventer en de provincie Overijssel”.

Daarmee is wel degelijk aandacht besteed aan aspecten die verband houden met de Omgevingsverordening. Wel had dit in de zienswijzennota nog explicieter als zodanig benoemd kunnen worden.

### 2. Afstemming provincie en landschappelijke inpassing

Uit de stukken is volgens de Raad van State niet gebleken dat de provincie Overijssel met dit plan heeft ingestemd. Het plan is in strijd met de Omgevingsverordening Overijssel (uitbreiding in landelijk gebied). Verder is niet aangetoond dat het verlies aan ecologische of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving, dit zoals weergegeven in de Omgevingsverordening.

*“5.2 (...) Ingevolge artikel 2.1.6 kunnen bestemmingsplannen voor de groene omgeving, met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 2.1.3, 2.1.4 en 2.1.5, voorzien in nieuwvestiging en grootschalige uitbreidingen van bestaande functies in de groene omgeving, uitsluitend indien hier sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen voor zijn én er is aangetoond dat het verlies aan ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving.*

*“5.3. (...) In het gespreksverslag is een aantal opmerkingen vanuit de provincie vastgelegd over onder meer verlegging van de weg en worden nadere afspraken gemaakt over hoe de ruimtelijke inpassing van het plan kan worden geborgd in het bestemmingsplan. Verder staat daarin dat een nieuwe stedenbouwkundige schets wordt gemaakt vanwege een vermindering van het aantal parkeerplaatsen. De Afdeling overweegt dat uit de inhoud van het gespreksverslag en de e-mailwisseling niet onomstotelijk volgt dat de provinciale diensten over het voorontwerpbestemmingsplan een schriftelijk positief advies hebben uitgebracht in het kader van het vooroverleg als bedoeld in artikel 2.1.1, onder f, van de Omgevingsverordening Overijssel. In dit verband acht de Afdeling van belang dat uit de overgelegde afsprakenlijst slechts volgt dat overleg is geweest met de provincie en dat uit de e-mailwisseling slechts volgt dat een ambtenaar van de provincie nog vragen heeft over de landschappelijke inpassing en dat deze ambtenaar aangeeft dat het bestemmingsplan wat hem betreft in behandeling kan worden genomen. Voorts staat vast dat op grond van het vorige bestemmingsplan geen stedelijke functies waren toegestaan. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het plangebied niet behoort tot bestaand gebouwd gebied als bedoeld in artikel 2.1.1, onder f, van de Omgevingsverordening Overijssel. Dit betekent dat het plangebied moet worden aangemerkt als groene omgeving als bedoeld in artikel 2.1.1, onder h, van de Omgevingsverordening Overijssel en dat artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening Overijssel van toepassing is. De raad heeft ter zitting toegelicht dat de sociaaleconomische en maatschappelijke redenen om het plan te kunnen realiseren zijn gelegen in het in stand houden van het voorzieningsniveau van Welsum. Dit is in de plantoelichting beschreven. Voorts heeft de raad*

*toegelicht dat er betaalbare woningen voor starters nodig zijn om jongeren in het dorp te houden. De raad heeft echter niet toegelicht dat is aangetoond dat het verlies aan ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving.*

*Gelet op het voorgaande is in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk gemotiveerd dat het plan in overeenstemming met artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening Overijssel is vastgesteld.”*

#### Reactie:

Dit plan is voorbesproken met de provincie. Dit vooroverleg vindt altijd plaats op ambtelijk niveau, hierover is uiteindelijk per mail contact geweest met de provincie. In deze mail zegt de provincie (ambtelijk) dat het bestemmingsplan ter inzage kan worden gelegd. De provincie geeft ambtelijk aan dat dit een normale gang van zaken is die elders ook wordt toegepast. Deze uitspraak geeft bij de provincie ook aanleiding om de werkwijze onder de loop te nemen.

De provincie Overijssel heeft naar aanleiding van de uitspraak aangegeven dat de Raad van State een onjuiste uitleg geeft aan artikel 2.1.6. van de Omgevingsverordening. De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) is immers nadrukkelijk niet van toepassing op uitleg van steden en dorpen. In zoverre is ook niet relevant dat de locatie voor de woningbouw al dan niet gerekend kan worden tot bestaand bebouwd gebied. Nu, zoals de provincie Overijssel heeft aangegeven, de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving niet van toepassing was, kan feitelijk ook niet staande worden gehouden dat het plan niet in overeenstemming van artikel 2.1.6. is vastgesteld.

Wij constateren dat de Raad van State er niet voor heeft gekozen om de provincie Overijssel in deze zaak actief te benaderen nu veel zaken over de provinciale Omgevingsverordening gaan.

De Raad van State beschouwt de uitbreiding van Welsum met 21 woningen kennelijk als een grootschalige uitbreiding. Het begrip “grootschalig” is in andere uitspraken van bestuursrechters gereserveerd voor aanmerkelijk grotere aantallen woningen. Wij zullen het echter met deze constatering van de Raad van State moeten doen.

### 3. Woonvisie en Uitvoeringsplan Woningmarkt.

De gemeente heeft niet duidelijk gemaakt dat over de woonvisie en het uitvoeringsplan overeenstemming is bereikt met twee buurgemeenten binnen de provincie Overijssel, te weten Zwolle en Deventer.

*“6.3. Bij besluit van 10 juli 2006 heeft de raad de woonvisie vastgesteld. In deze woonvisie is vermeld dat gelet op de gelijkenissen op het gebied van de woningmarkt en woonopgave, deze woonvisie gezamenlijk met de gemeente Raalte is ontwikkeld.*

*Verder heeft de raad bij besluit van 27 juni 2011 het uitvoeringsplan vastgesteld. Het uitvoeringsplan geldt als actualisatie van de woonvisie en vervangt de bijlage "Planning woningbouw" van de woonvisie.*

*6.4. Dat over de woonvisie overeenstemming is bereikt met Raalte, is gelet op de gezamenlijke ontwikkeling van die woonvisie, aannemelijk. De raad heeft echter niet onderbouwd dat over de woonvisie en het uitvoeringsplan overeenstemming is bereikt met de overige buurgemeenten binnen de provincie Overijssel, te weten Zwolle en Deventer. De door de raad ter zitting opgeworpen stelling dat de stukken aan de buurgemeenten zijn toegestuurd, betekent evenmin dat wordt voldaan aan artikel 2.2.2, eerste lid, van de Omgevingsverordening Overijssel, nu dit artikel vereist dat er overeenstemming met de buurgemeenten binnen de provincie Overijssel over de woonvisie bestaat, hetgeen niet zonder meer wordt bereikt door het toesturen van stukken.*

*Evenmin heeft de raad aannemelijk gemaakt dat de woonvisie en het uitvoeringsplan zijn afgestemd met de buurgemeenten buiten de provincie Overijssel, te weten Heerde, Epe en Voorst.*

*Gelet op het voorgaande is het plan in strijd met artikel 2.2.2 van de Omgevingsverordening Overijssel vastgesteld.”*

#### Reactie:

In het aan de Raad van State toegezonden verweer is het volgende opgenomen.

“In de processen van de bedoelde beleidsdocumenten is overleg gevoerd met de daartoe relevante partijen: provincie Overijssel en buurgemeenten. De provincie heeft bij brief van 20 februari 2012

aangegeven in te stemmen met het Uitvoeringsplan Woningmarkt, het plan voor Welsum is hier een onderdeel van.”

Feitelijk hebben wij concreet benoemd dat de provincie Overijssel heeft ingestemd met het Uitvoeringsplan, de datum van het instemmingsbesluit is in het verweerschrift aangehaald. De provincie is de eerstverantwoordelijke als het gaat om toetsing van de Omgevingsverordening en zij heeft geoordeeld dat wij in dat opzicht goed gehandeld hebben. Er heeft echter geen afstemming plaatsgevonden met Heerde, Epe en Voorst. Wij merken op dat wij binnen de gebruikelijke procedures voor deze afstemming ook geen aanleiding zagen. De afstemming met Deventer, Zwolle en Raalte heeft wel plaatsgevonden.

#### 4. Water en overstromingsrisico

De gemeente had meer inzicht moeten geven welke maatregelen of voorzieningen (mede) betrekking hebben op het plangebied (en mede in dit belang genomen moeten worden). Ook in dit onderdeel geeft de Raad van State aan dat de bouw van de 21 woningen moet worden aangemerkt als een “grootschalige ontwikkeling” in de zin van de Omgevingsverordening Overijssel.

*“7.3. (...) Niet in geschil is dat het plan voorziet in een nieuwe grootschalige ontwikkeling als bedoeld in artikel 2.14.3 van de Omgevingsverordening Overijssel. Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat de plantoelichting ontoereikend is, wordt overwogen dat daarin is aangegeven wat de overschrijdingskansen van het risico op overstroming is. De plantoelichting vermeldt echter geen maatregelen of voorzieningen die worden getroffen om overstromingsrisico's te voorkomen. Voor zover de raad heeft beoogd dat te doen met een verwijzing naar het risicobeheerplan, overweegt de Afdeling dat dit risicobeheerplan volgens de plantoelichting nog niet in werking is getreden en derhalve een enkele verwijzing naar dat risicobeheerplan onvoldoende is. Voor zover de raad heeft beoogd dat de schaal van het plangebied te klein is voor individuele maatregelen of voorzieningen, overweegt de Afdeling dat artikel 2.14.3 van de Omgevingsverordening niet zonder meer vereist dat enkel voor het plangebied maatregelen of voorzieningen worden getroffen, maar dat inzichtelijk wordt gemaakt welke maatregelen of voorzieningen, die mede betrekking hebben op het plangebied, worden getroffen. Gelet op het voorgaande is het plan in strijd met artikel 2.14.3, tweede lid, van de Omgevingsverordening Overijssel vastgesteld.”*

#### Reactie:

Ook op dit punt toetst de Raad van State heel precies de Omgevingsverordening. Voor toekomstige plannen moeten we hier nadrukkelijker op ingaan.

#### 5. Behoeftewoningbouw

In het kader van de ladder duurzame verstedelijking moet inzicht komen in eventuele restcapaciteit in eerste instantie in Welsum (is alle planologische ruimte gevuld, of zijn er nog andere plekken waar binnen de planologische ruimte, voorzien kan worden in de vraag?). Bij dit onderzoek is het (samen met het behoefteonderzoek) ook nodig om inzicht te geven in waar de vraag vandaan komt. Rijk en provincie zetten sterk in op het voorkomen van overcapaciteit en mogelijke leegstand.

*“8.5. (...) De raad heeft ter zitting erkend dat ten tijde van het nemen van het besluit niet door middel van een actueel en objectief woningbehoefteonderzoek inzichtelijk is gemaakt dat behoefte in Welsum bestaat aan de voorziene woningen. Het betoog dat een dergelijk onderzoek achterwege kon blijven omdat volgens de raad uit gesprekken met bewoners bleek dat behoefte bestaat aan meer woningen binnen Welsum wordt niet gevolgd, nu daarmee niet cijfermatig inzichtelijk is gemaakt dat met de voorziene woningen wordt voorzien in een behoefte. Voor zover wordt verwezen naar het DOP en het uitvoeringsplan waarin is vermeld dat wordt gestreefd naar het realiseren van 30 woningen betekenen deze verwijzingen evenmin dat de behoefte is aangetoond, nu niet is gebleken dat aan het DOP en het uitvoeringsplan een actueel onderzoek naar de woningbehoefte ten grondslag ligt. Het betoog van de raad dat tijdens de vaststelling van het plan reeds elf woningen waren verkocht, betekent evenmin dat de behoefte is aangetoond, nu dat slechts een gedeelte van de woningen betreft en met deze omstandigheid evenmin is aangetoond dat elders binnen Welsum geen leegstand ontstaat. Voorts neemt de Afdeling hierbij in aanmerking dat de raad niet aannemelijk heeft gemaakt dat elders binnen Welsum geen planologische mogelijkheden bestaan om de voorziene*

woningen te kunnen realiseren en dat dus de behoefte groter is dan de bestaande plancapaciteit in Welsum.

*Gelet op het voorgaande heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt dat behoefte bestaat aan de in het plan voorziene 21 woningen.*

*Uit het voorgaande volgt dat de raad evenmin aan de hand van artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro inzichtelijk heeft gemaakt of met de voorziene woningen wordt voorzien in een actuele regionale behoefte.*

*Gelet op het voorgaande is het besluit in zoverre in strijd met de bij een besluit te betrachten zorgvuldigheid voorbereid en in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro vastgesteld."*

#### Reactie:

Het is sinds kort bekend dat de Raad van State strakker toetst aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Dat is een lijn die zich pas de afgelopen maanden sterker geopenbaard heeft. Ook elders in de provincie zijn daardoor plannen niet doorgegaan. Het is nu wel een gegeven waar bij toekomstige plannen rekening mee moet worden gehouden.

Op het punt van het aantonen van de actuele woningbehoefte zijn we verbaasd dat de concrete belangstelling voor minimaal 13 woningen niet erkend wordt als voldoende onderbouwning.

De eerste serie van 13 woningen was al voor de eerste zitting, op 12 augustus 2014, verkocht. De overige woningen waren nog niet op de markt gebracht. Wij hebben dat beschouwd als een bevestiging van de behoefte die ook al in het DOP tot uitdrukking was gebracht. In 5.3 van de uitspraak heeft de Raad van State zonder enig commentaar bevestigd dat de gemeente "heeft toegelicht dat er betaalbare woningen voor starters nodig zijn om jongeren in het dorp te houden".

Uitgaande van een planperiode van 10 jaar betekent dit dat binnen 1 à 2 jaar al meer dan de helft van de plancapaciteit is ingevuld. Daarbij is het lastig om voor een dergelijke planperiode van 10 jaar een concreet woningbehoefteonderzoek te overleggen, aangezien woonwensen (mede onder invloed van de marktomstandigheden) voortdurend veranderen. Wij onderzoeken nog hoe de actuele woningbehoefte, bovenop het gegeven dat vrijwel direct kopers zijn gevonden voor de eerste serie, in kaart kan worden gebracht. Hoe dan ook, in punt 8.4 van de uitspraak heeft de Raad van State al bevestigd dat in Welsum geen geschikte andere locaties aanwezig zijn om de 21 woningen te bouwen.

#### 6. Verkeersbelasting en parkeren

De Raad van State bevestigt dat de ontsluitingsweg voor het verkeer (ruimschoots) voldoende is om de extra verkeersbewegingen te verwerken. Ook vindt de Raad van State dat de juiste parkeernorm is aangehouden. Echter, de wijze waarop een deel van de parkeerplaatsen is bestemd voldoet volgens de Raad van State niet aan het rechtszekerheidsbeginsel. Binnen de bestemming 'Groen' dient het parkeren ook zonder een omgevingsvergunning mogelijk te zijn.

*"10.5. Ingevolge artikel 5, lid 5.1, onder b, van de planregels kunnen parkeerplaatsen worden aangelegd binnen de plandelen met de bestemming "Wonen". Ter plaatse van de percelen voor de twee-onder-een-kap woningen en vrijstaande woningen zullen twee parkeerplaatsen per woning op eigen terrein kunnen worden gerealiseerd. De percelen voor de dertien tussenwoningen zullen voorts met één parkeerplaats per woning worden ingericht. Gelet op de parkeernorm van 1,8 parkeerplaats per tussenwoning dienen, nu het plan dertien tussenwoningen mogelijk maakt, nog tien parkeerplaatsen elders in het plangebied mogelijk worden gemaakt.*

*De raad heeft betoogd dat deze parkeerplaatsen ter plaatse van het plandeel met de bestemming "Groen" kunnen worden gerealiseerd. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder b, van de planregels worden parkeerplaatsen enerzijds bij recht mogelijk gemaakt en anderzijds slechts als hiervoor een omgevingsvergunning zoals bedoeld in lid 3.4.1 is verleend. Een dergelijke plansystematiek is gelet op de rechtszekerheid niet toelaatbaar.*

*Gelet op het voorgaande is het plan in zoverre in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel vastgesteld."*

Reactie:

De Raad van State stelt terecht dat het plan op dit onderdeel in strijd is met de rechtszekerheid. Deze omissie kan bij een eventueel nieuw plan hersteld worden.

7. Landschappelijke inpassing, opname voorwaardelijke verplichting.

Het vastleggen van de verplichting tot landschappelijke inpassing kan volgens de Raad van State niet alleen maar in een contract worden geregeld tussen gemeente en ontwikkelaar. Dit moet ook (via een voorwaardelijke verplichting) vastgelegd worden in het bestemmingsplan.

*“11.3. Met het oog op de realisatie van de landschappelijke inrichting heeft de gemeente een overeenkomst gesloten met de ontwikkelaar van het plangebied waarin is overeengekomen dat de ontwikkelaar deze zal realiseren. De Afdeling stelt vast dat het plan het mogelijk maakt dat de landschappelijke inrichting wordt gerealiseerd maar daartoe niet verplicht. Nu uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de raad de aanleg en instandhouding van de landschappelijke inrichting wel noodzakelijk acht met het oog op de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan, heeft de raad de aanleg daarvan ten onrechte niet in het plan geregeld. Niet valt in te zien dat de raad geen regel in het plan heeft kunnen opnemen, inhoudende dat het gebruik van de gronden overeenkomstig de bestemming alleen dan planologisch is toegestaan indien de landschappelijke inpassing wordt aangelegd en in stand wordt gehouden in overeenstemming met het daartoe opgestelde plan. Dat een dergelijke verplichting volgens de raad is opgenomen in de met de ontwikkelaar gesloten overeenkomst en opgenomen wordt in de koopovereenkomsten van de woningen leidt niet tot een ander oordeel, nu [appellant sub 1] en [appellant sub 2] zich niet op nakoming van deze overeenkomsten kunnen beroepen. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met de te betrachten zorgvuldigheid genomen. Het betoog slaagt.”*

Reactie:

De landschappelijke inrichting had via een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan moeten worden opgenomen, omdat de landschappelijke inrichting noodzakelijk is voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan. Alhoewel de jurisprudentie op dit terrein niet altijd even hard en constant is, was het uit oogpunt van risicobeheer beter geweest om dit wel in het plan op te nemen.

8. Toepassing geurverordening.

De gemeente heeft terecht aangevoerd dat de Maatschap wat betreft het aspect geur niet wordt beperkt in haar bedrijfsvoering.

*“15.1.1 (...) Voor zover de Maatschap in haar nadere stuk met een geurberekening heeft willen onderbouwen dat zij door het plan wel wordt beperkt in haar uitbreidingsmogelijkheden, overweegt de Afdeling dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat die berekening niet is gebaseerd op de juiste uitgangspunten. In dit verband overweegt de Afdeling als volgt. Zowel binnen de bestemming "Wonen" binnen het plangebied als ter plaatse van de bestemming "Wonen" voor het perceel [locatie 1] zijn bijgebouwen toegestaan waar een aan huis verbonden beroep of bedrijf kan worden uitgeoefend. Derhalve kunnen daar geurgevoelige objecten als bedoeld in de Wgv worden opgericht. Nu bij de door de Maatschap overgelegde berekening van de geurbelasting voor het [locatie 1] de coördinaten van de bestaande woning zijn gebruikt en niet de grens van het plandeel met de bestemming "Wonen", is met de berekening niet aangetoond dat de Maatschap door de voorziene woningen eerder wordt beperkt dan de percelen met de bestaande woningen aan het Middelstuk.*

*Nu de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de bestaande woningen de Maatschap wat betreft het aspect geur reeds belemmeren bij eventuele uitbreiding richting het plangebied, heeft de raad mogen rekenen vanaf het benutbare deel van het bouwvlak. Gelet hierop faalt het betoog dat de raad had moeten uitgaan van het maximaal aantal te houden diersoorten binnen het bouwvlak eveneens. Het voorgaande betekent dat de raad terecht heeft gesteld dat de Maatschap wat betreft het aspect geur niet wordt beperkt in haar bedrijfsvoering ten gevolge van het plan.”*

Reactie:

Dit behoeft geen nadere reactie. Op dit punt heeft de gemeente volgens de Raad van State juist gehandeld.

## 9. Gezondheidsrisico's

De Maatschap wordt niet in haar uitbreidingsmogelijkheden beperkt als gevolg van mogelijke gezondheidsrisico's.

*“16.1.1 (...) Voor zover de Maatschap erop wijst dat in het zogenoemde "Informatieblad Intensieve veehouderij en gezondheid" van GGD Nederland bij nieuwbouw van woningen een afstand van 250 m tot een veehouderij wordt aanbevolen, heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het pluimveehouderijbedrijf op het perceel [locatie 4] buiten de afstand van 250 m ligt en dat het rundvee- en pluimveehouderijbedrijf op het perceel [locatie 3] weliswaar binnen de afstand van 250 m ligt, maar dat sprake is van een relatief geringe afwijking. Verder hebben de aanbevolen afstanden, zoals de raad terecht stelt, geen wettelijke status.*

*In hetgeen de Maatschap heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan de Maatschap niet beperkt in haar uitbreidingsmogelijkheden vanwege mogelijke gezondheidsrisico's.”*

### Reactie:

Dit punt behoeft geen nadere reactie.

## 10. Toepassing artikel 19j van de Nbw 1998.

Dit onderdeel was de enige kritiek in de uitspraak van de voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 augustus 2014 over de aangevraagde voorlopige voorziening. De gemeente heeft (alsnog) voldoende inzicht gegeven dat het plan geen aanleiding geeft voor het oordeel dat overige effecten op het Natura 2000 gebied onvoldoende zijn onderzocht. Alleen omdat bij vaststelling van de gemeente deze veronderstelling niet cijfermatig inzichtelijk gemaakt was, is het beroep van de Maatschap op dit punt terecht (artikel 17.4). Maar uiteindelijk krijgt de gemeente op dit punt gelijk en wordt het plan niet wegens strijd met de Natuurbeschermingswet 1998 vernietigd (artikel 18.2).

*“17.4. Zoals volgt uit artikel 19j van de Nbw 1998 dient reeds bij de vaststelling van het plan te worden bezien of daarbij ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt die effecten kunnen hebben op Natura 2000-gebieden. De conclusie uit de Natuurtoets dat op grond van de afstand en de aard van de ingreep geen schade aan kwalificerende soorten of habitats is te verwachten, is niet met berekeningen onderbouwd. Derhalve is niet vast te stellen of en in welke mate het plan een significant effect heeft op het Natura 2000-gebied "Uiterwaarden IJssel". Gelet hierop is het bestemmingsplan in strijd met artikel 19j van de Nbw 1998 vastgesteld. Het betoog slaagt”*

En verderop in de uitspraak:

*“18.2. Uit het rapport "Bepaling effecten stikstofdepositie Welsum noordwestelijke ontwikkeling" volgt dat de toename van stikstof geen invloed kan hebben op het habitatype Glanshaverhooiland, gelet op de maximale reikwijdte van de stikstofpluim van ongeveer 200 m en de afstand van 3 km tussen het plangebied en dat habitatype. Verder wordt geconcludeerd dat de achtergronddepositie ruim onder de kritische depositiewaarde ligt en dat de toename van de stikstofdepositie geen effecten heeft op stikstofgevoelige habitattypen.*

*In hetgeen de Maatschap heeft aangevoerd ziet de Afdeling, mede gelet op de tussenliggende bebouwing, geen aanleiding voor het oordeel dat overige effecten van het plangebied op het Natura 2000-gebied onvoldoende zijn onderzocht.*

*Het voorgaande in aanmerking nemende heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat significante effecten vanwege het plan op het Natura 2000-gebied "Uiterwaarden IJssel", thans "Rijntakken", zijn uitgesloten. Derhalve bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat een passende beoordeling op grond van artikel 19j van de Nbw 1998 had moeten worden gemaakt. Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer niet vereist dat een milieueffectrapport wordt gemaakt.”*

### Reactie:

Het rapport dat na de voorlopige voorziening is ingediend, heeft ertoe geleid, dat de Raad van State uiteindelijk concludeert, dat de gemeente zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat geen milieueffectrapport behoeft te worden gemaakt. Doordat echter bij de vaststelling van het



bestemmingsplan een cijfermatige onderbouwing ontbrak, iets wat rechtstreeks volgt uit de Natuurbeschermingswet 1998, schoot het besluit qua motivering te kort. Op basis van extern advies is geconstateerd dat geen nadere onderbouwing hoefde plaats te vinden.

De redenering van de Raad van State is helder en begrijpelijk op dit punt.

### **Samenvattend:**

Op de punten 6 t/m 10 kan de uitspraak van de Raad van State geheel worden gevolgd. Wat betreft punt 1 is er verschil van inzicht of voldoende aandacht aan een zienswijze is besteed. Het betreffende punt is wel aangestipt, maar had nadrukkelijker benoemd kunnen worden.

De punten 2 t/m 5 betreffen de strijd met de provinciale Omgevingsverordening. Uit de zitting van 12 augustus 2014 en de uitspraak van 20 augustus 2014 hebben wij niet opgemaakt dat dit aspect een dergelijk zwaar gewicht zou worden toegekend. De voorzitter gaf tijdens de eerste zitting ook niet aan dat dit plan zou vallen onder het begrip 'grootschalige ontwikkeling.' Wij nemen dit op in onze "lessons learned." In de ambtelijke reactie van de provincie wordt aangegeven dat de onderdelen van deze uitspraak ook voor hen leerpunten zijn.

Nu dit in de uitspraak een zwaar gewicht heeft gekregen, constateren wij dat de Raad van State hieromtrent geen inlichtingen bij de provincie Overijssel heeft opgevraagd. Ook is de Raad van State er in zijn uitspraak aan voorbij gegaan dat de provincie Overijssel schriftelijk zijn instemming heeft gegeven aan het Uitvoeringsplan woningmarkt. In ons verweerschrift dat op 8 augustus 2014 is verzonden, is daar wel aandacht aan besteed.

### **Voorlopige conclusie**

Op basis van bovenstaande analyse concluderen wij dat woningbouw op de gekozen locatie mogelijk is. Onze focus voor woningbouw in Welsum blijft dus behouden voor de locatie bij het Middelstuk. Wij benadrukken dat het gesprek met de initiatiefnemer, de heer bijsterbosch, hierover nog moet plaatsvinden. Bij een voortzetting van woningbouw en het opstellen van een plan hiervoor zijn er twee belangrijke aandachtsvelden die zeer nadrukkelijk behandeld moeten worden in een nieuw plan:

1. Door de Raad van State wordt een aantal punten benoemd dat hersteld kan worden in een nieuw plan.
2. Er zijn belangrijke acties die uitgevoerd moeten worden voordat een nieuw plan ter inzage gelegd kan worden. Hier gaat het bijvoorbeeld over het uitvoeren van een woningbehoefteonderzoek en de toepassing van de ladder duurzame verstedelijking.

### **Lessons learned**

Uit bovenstaande evaluatie zijn een aantal lessen te leren:

- De expertise op een aantal punten verbeteren, bijvoorbeeld de juridische deskundigheid bij de besluitvorming en beroepsprocedure aanscherpen.
- Nadrukkelijk ingaan op de ladder duurzame verstedelijking en dit opnemen in het bestemmingsplan.
- Het proces van het bestemmingsplan nalopen. Hierbij een checklist opstellen voor de toets aan de provinciale omgevingsverordening.
- Bij een noodzakelijke landschappelijke inpassing altijd een voorwaardelijke verplichting opnemen in het bestemmingsplan.

**Bijlage: Onafhankelijke toets (Advocatenkantoor Nysingh)**

Wij hebben de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak beoordeeld. Onze bevindingen zijn de volgende:

In de procedure tot vaststelling van het bestemmingsplan "Welsum, noordwestelijke ontwikkeling" zijn door de Afdeling Bestuursrechtspraak een aantal tekortkomingen geconstateerd. De belangrijkste tekortkomingen zijn, samengevat, de volgende:

- Er heeft geen afstemming plaatsgevonden met de buurgemeenten Heerde, Epe en Voorst. Dat is in strijd met de Omgevingsverordening.
- Het plan bevat, in strijd met de Omgevingsverordening, niet de maatregelen of voorzieningen, die mede betrekking hebben op het plangebied, en die worden getroffen ter voorkoming van overstromingsrisico's.
- Ten onrechte ontbreekt een actueel en objectief woningbehoefteonderzoek, dat vereist is in verband met de voorschriften omtrent de ladder van duurzame verstedelijking.
- Niet is al in het plan gewaarborgd dat alle benodigde parkeervoorzieningen kunnen worden gerealiseerd.
- Niet is al in het plan gewaarborgd dat de landschappelijke inpassing wordt uitgevoerd.

Het gaat hier om procedurele gebreken die vermoedelijk hersteld kunnen worden indien de procedure opnieuw wordt gevoerd. Ten aanzien van de toetsing door de Afdeling kan vastgesteld worden dat deze 'streng' is geweest. Van de andere kant is het de taak van de bestuursrechter om naar aanleiding beroepen van belanghebbenden zorgvuldig te toetsen of het voorliggende besluit met inachtneming van de procedurele waarborgen tot stand is gebracht en afdoende gemotiveerd is.

W.E.M. Klostermann  
Nysingh advocaten – notarissen NV  
Zwolle, 11 september 2015