

Uitspraak 201109254/1/R2

DATUM VAN UITSpraak	woensdag 18 april 2012
TEGEN	de raad van de gemeente Noordoostpolder
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - enkelvoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Flevoland

201109254/1/R2.

Datum uitspraak: 18 april 2012

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], beiden wonend te Emmeloord, gemeente Noordoostpolder (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]),
appellanten,

en

de raad van de gemeente Noordoostpolder,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 30 juni 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Wellerwaard" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 augustus 2011, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 1 december 2011.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 februari 2012, waar [appellant], bijgestaan door mr. C.R. Jansen, advocaat te Tilburg, en de raad, vertegenwoordigd door mr. J.V. van Ophem, advocaat te Leeuwarden, en A. van den Berg en P. de Jager, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het plan maakt de aanleg mogelijk van een woon- en recreatiegebied - het project Wellerwaard - in een thans onbebouwde polder tussen de kern Emmeloord en het Kuinderbos. Het plan voorziet, voor zover van belang, in de bestemming "Woongebied - Uit te werken". [appellant] richt zich tegen het plandeel met deze bestemming.

2.2. [appellant] betoogt dat bij het vaststellen van het plan de vereiste zorgvuldigheid niet in acht is genomen. Volgens [appellant] kan uitwerking van het plan plaatsvinden zonder dat gelegenheid tot inspraak wordt geboden, hetgeen hij met name voor fase 1b bezwaarlijk acht, nu de daarin opgenomen gronden grenzen aan de landbouwgronden van [appellant]. Tevens zijn volgens [appellant] een aantal noodzakelijke en met het plan samenhangende procedures niet gevolgd. In dit verband wijst hij op het uitwerkingsplan voor de in het plan voorziene woningbouw en de ten behoeve van de realisatie van de woningen benodigde ontgrondingvergunning met de daarbij behorende plicht tot het uitvoeren van een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.).

2.2.1. Het systeem van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) brengt mee dat in een bestemmingsplan globale bestemmingen kunnen worden opgenomen die nog moeten worden uitgewerkt. Het plan voorziet, voor zover van belang, in gronden waarvoor nog een uitwerking

als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, van de Wro moet worden vastgesteld. Voor de vaststelling van het plan is, anders dan [appellant] stelt, niet noodzakelijk dat het uitwerkingsplan reeds is vastgesteld of dat een ontgrondingvergunning is verleend. Of voor de verlening van een ontgrondingvergunning een m.e.r. moet worden gevolgd, is in de onderhavige procedure niet aan de orde.

De Afdeling wijst er voorts op dat de uitwerking van het plan dient te geschieden op grond van artikel 3.9a, eerste lid, van de Wro. In dit artikel is de wijze waarop belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze in te brengen geregeld. Overigens merkt de Afdeling op dat de raad in reactie op de zienswijze van [appellant] tegen het ontwerpbestemmingsplan heeft toegezegd de aan- en omwonenden te betrekken bij de verdere planvorming.

2.3. [appellant] betwist de noodzaak van en behoefte aan de in het plan voorziene woningbouw. In dat verband wijst hij op de leegloop en het verdwijnen van voorzieningen in omliggende dorpen. Dit wordt volgens [appellant] onderstreept door de 'Woonvisie Noordoostpolder, Contourennota' van 23 december 2011. [appellant] wijst erop dat uit deze nota voorts blijkt dat de raad kiest voor een beleid resulterend in minder uitbreiding en vernieuwen en verbeteren van binnenuit. Een aantal nieuwbouwprojecten vindt dan ook niet langer doorgang. Volgens [appellant] is de behoefte aan het project Wellerwaard derhalve onvoldoende gemotiveerd.

2.3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat uit onderzoek door het bureau Ecorys, Research and Consulting, uitgevoerd in oktober 2009, volgt dat vraag bestaat naar 35 woningen en 5 appartementen per jaar in het topsegment en specifieke vormen van wonen in een bijzondere woonomgeving. Volgens de raad is het plangebied, dat ruimte biedt aan grote kavels in een omgeving van natuur en weids landschap, daarvoor geschikt. Het plan voorziet in ruim 160 woningen, wat neerkomt op ongeveer 16 woningen per jaar. Dit is volgens de raad in het licht van voormeld onderzoek een realistische inschatting van de vraag. Door het landschap tijdig aantrekkelijk in te richten, de gefaseerde uitgifte van woonkavels, een stevige marketinginspanning en toekomstige bewoners een grote flexibiliteit te geven in hun bouwplannen, is de verwachting van de raad dat de vraag daarmee optimaal uit de markt wordt aangetrokken. De raad wijst erop dat in de wijdere omgeving geen vergelijkbaar plan bestaat.

Voorts betoogt de raad dat ook in de 'Woonvisie Noordoostpolder - Contourennota', welke nota volgens de raad bovendien dateert van na het nemen van het bestreden besluit, "Wellerwaard" als uit te voeren plan is aangemerkt.

2.3.2. Volgens de plantoelichting gaat het om huisvesting van een bijzondere doelgroep in het topsegment en wordt alleen al door de kavelgroottes van gemiddeld circa 1000 m² voorzien in een ontbrekende schakel op de bestaande woningmarkt. In hetgeen [appellant] naar voren heeft gebracht bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zijn standpunt dat woningbouw met de kwaliteit en omvang van "Wellerwaard" gewenst is, heeft gebaseerd op ondeugdelijk marktonderzoek. Verder heeft de raad aannemelijk gemaakt dat de bijzondere woonvormen in "Wellerwaard" zich onderscheiden van de reguliere woningbouw in de traditionele nieuwbouwwijken door de hoge natuurwaarde en dat voorts in het plangebied ruimte wordt geboden voor het realiseren van bijzondere woonconcepten die niet concurrerend zijn voor woningen in het buitengebied en de dorpen.

Nog daargelaten dat de door [appellant] overgelegde 'Woonvisie Noordoostpolder, Contourennota' van 23 december 2011, opgesteld door KAW architecten en adviseurs, dateert van na het nemen van het bestreden besluit, ziet de Afdeling hierin geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat behoefte aan de in het plan voorziene woningen bestaat. Genoemde nota vermeldt dat uit woningmarktonderzoek uit 2011 blijkt dat sprake is van andere woonwensen, meer gericht op vrijheid en ruim wonen, terwijl het huidige woningaanbod niet goed past bij de verandering in leefstijl en woonwens. Geconstateerd wordt dat sprake is van minder groei van het aantal huishoudens, hetgeen de gemeente dwingt te kiezen voor kwaliteit en marktgericht bouwen. Omdat de bestaande plannen nog uitgingen van snellere groei worden die plannen herzien. Daarbij is aangegeven dat "Wellerwaard" juist wel wordt ontwikkeld omdat dit past in de behoefte aan recreatief en exclusief wonen.

De raad heeft zich voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat, nu boerenerven in de omgeving slechts sporadisch vrijkomen, daarmee niet in deze behoefte kan worden voorzien.

Gelet op het vorenstaande mede in het licht bezien van de gefaseerde uitgifte van de woonkavels, overweegt de Afdeling dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat met het plan wordt voorzien in een behoefte.

2.4. Volgens [appellant] biedt het plan te ruime woningbouwmogelijkheden. Het plan laat behalve de bouw van woningen ook appartementencomplexen en een bungalowpark toe, aldus [appellant].

2.4.1. De raad voert aan dat ten behoeve van een zekere flexibiliteit, het plan weliswaar een globaal plan met uitwerkingsbevoegdheden voor woningbouw betreft, doch dat in hoofdstuk 8 van de planregels voldoende concreet is aangegeven welke beperkingen gelden. Daarbij wijst de raad erop dat het stedenbouwkundige ontwerp een ontwerpidee vastlegt dat het vertrekpunt vormt voor het definitieve ontwerp in het kader van het uitwerkingsplan.

2.4.2. De Afdeling overweegt dat de rechtszekerheid meebrengt dat uitwerkingsregels als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro voldoende inzicht bieden in de toekomstige ontwikkeling van het uit te werken gebied en dat naarmate de gevestigde belangen in een bepaald gebied groter of talrijker zijn, een groter inzicht hierin moet worden geboden.

2.4.3. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt kunnen stellen dat het bestemmingsplan voldoende inzicht geeft in de toekomstige ontwikkeling. Ingevolge artikel 8.2, aanhef en onder a en b, van de planregels worden als voorwaarden voor de uitwerking gesteld dat gestreefd wordt naar een rustig woon- en recreatiegebied met een landelijk karakter met verspreide bebouwing. In de bestemmingsomschrijving van artikel 8.1.1 is nadrukkelijk aangegeven wat de raad met de uit te werken gronden beoogt. In de bouwregels is aangegeven dat het gaat om maximaal 165 woningen. De voorgenomen bebouwing wordt verdeeld over drie typen bouwaanduidingsvlakken. Per type bouwaanduidingsvlak zijn specifieke voorschriften opgenomen omtrent het maximum aantal woningen, de bouwhoogte, het type woning, het percentage groen en water en voor "bouwaanduiding - 3" ook de onderlinge afstand tussen de woningen. Slechts voor gronden ter plaatse van de specifieke "bouwaanduiding - 2" mogen woningen gestapeld worden gebouwd. Hoewel de uitwerkingsregels ruimte open laten voor verschillende mogelijkheden wat betreft de specifieke invulling van het uitwerkingsgebied, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat daarin onvoldoende inzicht wordt geboden in de toekomstige ontwikkeling. Voorts kunnen belanghebbenden tegen de nadere concretisering van de invulling van het uitwerkingsgebied rechtsmiddelen aanwenden.

2.5. [appellant] stelt dat de in het plangebied voorziene bebouwingsmogelijkheden ter plaatse niet passend zijn. Dit klemmt volgens [appellant] te meer nu het gebied is aangewezen als Belvédèregebied en is genomineerd als UNESCO cultuurhistorisch erfgoed. Voorts stelt [appellant] dat het plan niet voorziet in een voldoende trefzekere landschappelijke inpassing en stedenbouwkundige invulling van woningen. Volgens [appellant] tast de geplande woonwijk het open en onbebouwde karakter van de Noordoostpolder aan.

2.5.1. De raad wijst er op dat de benoeming van het gebied als UNESCO cultuurhistorisch erfgoed geen doorgang heeft gevonden. Voorts stelt de raad zich op het standpunt dat de kenmerkende opbouw van de Noordoostpolder slechts in beperkte mate terug komt in het deel van de Corridor, het gebied gelegen tussen de kern Emmeloord en het Kuinderbos, waarvan het project "Wellerwaard" deel uit maakt. Het project verbindt enkele van de afwijkende elementen in dit gebied, waardoor de bestaande verrommeling vermindert. De raad wijst erop dat het project "Wellerwaard" en het daarin voorziene woongebied weliswaar het landschap veranderen, doch dat dit weldoordacht is gedaan en met respect voor cultuurhistorische waarden. Vanwege de lage dichtheid van de woningbouw wordt het karakter van het gebied niet onevenredig aangetast, aldus de raad. Volgens de raad is juist vanwege het integrale karakter van natuur, recreatie en wonen, in het plan voorzien in een trefzekere landschappelijke inpassing en stedenbouwkundige invulling.

2.5.2. De Noordoostpolder, waarbinnen het plangebied is gelegen, is in de rijksnota "Belvédère, beleidsnota over de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting" van juli 1999

(hierna: de nota Belvédère) aangewezen als Belvédèregebied. Met de nota Belvédère wordt beoogd de cultuurhistorische identiteit sterker richtinggevend te laten zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling. Dat op grond van de Nota Belvédère rekening moet worden gehouden met de cultuurhistorische waarden van het gebied, betekent niet dat ruimtelijke ingrepen in het landschap moeten worden uitgesloten. In de plantoelichting is onderkend dat de Noordoostpolder de status heeft van Belvédèregebied. Tevens vermeldt de plantoelichting dat de dorpenring, het assenkruis en het verkavelingspatroon kenmerkend zijn voor de Noordoostpolder. Het project "Wellerwaard" maakt deel uit van de ontwikkeling van de Corridor, globaal het gebied tussen de kern van Emmeloord en het Kuinderbos, als recreatief uitloopgebied. Zowel in de Milieueffectrapport (hierna: MER) van 25 juni 2010 die ten behoeve van het plan is opgesteld, het 'Landschappelijk kader', dat mede is opgesteld naar aanleiding van reacties op de MER en waarin een toelichting wordt gegeven op de keuze voor de Corridor en meer specifiek de ligging van Wellerwaard, alsmede het 'Addendum Milieueffectrapport Wellerwaard' van 9 mei 2011, dat een nadere onderbouwing van het project in zijn omgeving vormt, is uiteengezet dat de Corridor veel elementen bevat die afwijken van de traditionele eigenschappen en inrichtingprincipes van de Noordoostpolder. In dit verband wordt onder meer gewezen op de Casteleynsplas, de golfbaan, de 17 meter hoge voormalige vuilstortplaats de Terp, de zandwinplaats, de waterberging in het Burchttochtgebied, het Friese Pad, de Kuinderweg en de hoekverdraaiingen van de verkaveling. In vermelde rapporten wordt geconstateerd dat, alhoewel de aanleg van de Wellerwaard leidt tot een wezenlijke verandering van de landschapsstructuur in het plangebied, nu het oorspronkelijke open regelmatig verkavelde agrarische gebied plaats maakt voor een meer gesloten recreatie-, natuur, en woongebied, zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de bijzondere kenmerken van de Corridor. Niet is gebleken dat het onderzoek naar de cultuurhistorische waarden waarvan de resultaten zijn neergelegd in de MER en in het Addendum in het plangebied onzorgvuldig of onvolledig is. Voorts heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat de raad niet kan worden gevolgd in zijn standpunt dat bij de keuze van het plangebied rekening is gehouden met de cultuurhistorische kenmerken van de Noordoostpolder en de Corridor.

Voorts ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] overigens heeft aangevoerd geen aanleiding te twifelen aan de landschappelijke inpassing van de voorziene woningen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in artikel 8.2, aanhef en onder a en b, van de planregels met het oog op de realisatie van de landschappelijke inpassing als voorwaarden voor de uitwerking zijn gesteld dat gestreefd wordt naar een rustig woon- en recreatiegebied met een landelijk karakter met verspreide bebouwing. Voor zover [appellant] stelt te vrezen voor aantasting van de landschappelijke waarden acht de Afdeling het volgende van belang. In artikel 8.5.3 van de planregels is neergelegd dat een omgevingsvergunning slechts kan worden verleend voor de in artikel 8.5.1 vermelde werken en/of werkzaamheden indien daardoor dan wel door de daarvan (direct of indirect) te verwachten gevolgen de landschappelijke waarden van de gronden niet onevenredig (kunnen) worden geschaad, dan wel de mogelijkheden voor het herstel van die waarden niet onevenredig (kunnen) worden verkleind. Om te verzekeren dat geen onaanvaardbare afbreuk wordt gedaan aan de landschappelijke waarde, is in artikel 8.5.3, aanhef en onder b, van de planregels opgenomen dat voorafgaand aan de uit te voeren werken en/of werkzaamheden waarvoor ingevolge artikel 8.5.1 een omgevingsvergunning kan worden verleend, een landschapsdeskundige wordt geraadpleegd. Blijkens de zienswijzennota heeft de raad toegezegd dat de Nota experimentenkader Wellerwaard bij de verdere planvorming zal worden betrokken om de karakteristiek van de gebieden, de landschappelijke en cultuurhistorische waarden en de landschappelijke inpassing te borgen.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorziene ontwikkeling in het plangebied niet een onevenredige afbreuk doet aan het door [appellant] bedoelde karakter van het gebied. Het betoog faalt.

2.6. [appellant] betoogt dat hij door de komst van de woningen in het plangebied zal worden belemmerd in zijn agrarische bedrijfsvoering. In dit verband wijst hij erop dat bemesting en beregening van zijn aan het plangebied grenzende landbouwgronden kan leiden tot stank- en geluidoverlast voor de toekomstige bewoners van de in het plan voorziene woningen. Hij vreest dan ook dat dit zal leiden tot klachten, hetgeen mogelijk zijn weerslag zal hebben op zijn bedrijfsvoering.

2.6.1. De raad wijst er in dit verband op dat zowel het geur- als geluidsaspect in het kader van de m.e.r. is onderzocht en dat daaruit volgt dat vanwege agrarische bedrijven binnen een straal van twee kilometer niet gevreesd hoeft te worden voor stankoverlast in de in het plan

voorzien woongebieden alsmede dat wat betreft geluid de te realiseren woningen in "Wellerwaard" geen belemmering vormen voor bestaande bedrijven. Bovendien worden de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden gewaarborgd door artikel 8.2, aanhef en onder f, gelezen in onderlinge samenhang met artikel 8.3.5 van de planregels, aldus de raad.

2.6.2. Het bedrijf van [appellant] is gelegen aan de [locatie A]. Zijn agrarische gronden grenzen direct aan het plangebied.

In het in opdracht van de gemeente door Oranjewoud verrichte "Geuronderzoek Wellerwaard" van september 2009 zijn negen inrichtingen in de omgeving van het plangebied onderzocht waarvan na inventarisatie zes inrichtingen naar voren zijn gekomen waarvoor het optreden van geurhinder in het plangebied niet met zekerheid is uitgesloten. Uit het rapport blijkt niet dat het bedrijf van [appellant] een van de onderzochte locaties is. De raad heeft ter zitting toegelicht dat in het kader van het geuronderzoek een voorselectie is gemaakt en op basis daarvan het akkerbouwbedrijf van [appellant] niet als geurveroorzakende inrichting is aangemerkt die nader diende te worden onderzocht.

Het bedrijf van [appellant] is in het "Akoestisch onderzoek Wellerwaard" van Oranjewoud van 14 april 2010 meegenomen. In dat onderzoek wordt geconcludeerd dat de in het plan voorziene nieuwbouw van woningen geen belemmering vormt voor bestaande bedrijven.

[appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat genoemde rapporten gebreken dan wel leemten in kennis vertonen. De raad heeft dan ook in redelijkheid genoemde rapporten aan het bestreden besluit ten grondslag mogen leggen.

Voorts is in artikelen 8.2, aanhef en onder f, voor zover van belang, gelezen in onderlinge samenhang met artikel 8.3.5 van de planregels neergelegd dat in het uitwerkingsplan voor het woongebied geen onevenredige afbreuk mag worden gedaan aan de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden.

Gelet op het vorenstaande overweegt de Afdeling dat onvoldoende aanknopingspunten bestaan voor het standpunt van [appellant] dat hij door de komst van de woonwijk zal worden belemmerd in zijn bedrijfsvoering.

2.7. [appellant] heeft twijfels bij de financiële haalbaarheid van het plan. In dit verband wijst hij erop dat het plan is vastgesteld onder aanneming van een amendement waarbij het plan slechts gefaseerd wordt uitgevoerd. Nu de raad het project aldus zelf risicovol acht, had het bestemmingsplan niet mogen worden vastgesteld zonder nader onderzoek naar de financiële haalbaarheid van het plan, aldus [appellant].

2.7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de financiële haalbaarheid voldoende is onderzocht, hetgeen heeft geresulteerd in een sluitende exploitatie. Volgens de raad kunnen de risico's van de realisatie van de woningbouw worden beperkt rekening houdend met de economische situatie door vraaggestuurd te ontwikkelen. Voorts wijst de raad erop dat voor de planonderdelen die betrekking hebben op natuur en recreatie ruim 10 miljoen subsidie beschikbaar is gesteld door het Rijk en de provincie.

2.7.2. De Afdeling overweegt dat in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen grond bestaat voor het oordeel dat de raad de financiële haalbaarheid van het project onvoldoende heeft onderzocht. Dat uit de omstandigheid dat het plan gefaseerd zal worden uitgevoerd dient te worden afgeleid dat twijfels bestaan aan de financiële haalbaarheid van het plan acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt. In dit verband wordt in aanmerking genomen dat de raad met de gefaseerde uitvoering juist de flexibiliteit heeft willen handhaven om de voortgang en risico's in de gaten te kunnen houden zodat eventueel tijdig kan worden bijgestuurd. De Afdeling ziet onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat door de gefaseerde uitvoering de in het plan voorziene woningbouw niet binnen de planperiode gerealiseerd kan worden. Voorts heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de door het Rijk en de provincie beschikbaar gestelde subsidiebedragen een stabiele financiële basis voor het plan vormen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan financieel uitvoerbaar is. Het betoog faalt.

2.8. In hetgeen [appellant] 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 in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is ongegrond.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. M.A.A. Mondt-Schouten, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. Y.M. van Soest-Ahlers, ambtenaar van staat.

w.g. Mondt-Schouten w.g. Van Soest-Ahlers
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 april 2012

425-343.