

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:2880
Datum uitspraak	21 december 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 juli 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe het wijzigingsplan "Nieuw wonen aan de Boerkoelweg" vastgesteld.

Volledige tekst

202105281/1/R3 en 202105281/2/R3.

Datum uitspraak: 21 december 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van artikel 8:86 en artikel 8:51d van die wet, op het beroep, in het geding tussen:

[verzoeker A] en [verzoeker B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [verzoeker]), wonend te Wijster, gemeente Midden-Drenthe,

verzoekers,

en

het college van burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 juli 2021 heeft het college het wijzigingsplan "Nieuw wonen aan de Boerkoelweg" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [verzoeker] beroep ingesteld.

[verzoeker] heeft de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college en [verzoeker] hebben nadere stukken ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 9 november 2021, waar [verzoeker], vertegenwoordigd door mr. P. Mendelts, rechtsbijstandverlener te Haren, en het college, vertegenwoordigd door mr. drs. R.S. Wertheim, advocaat te Zwolle, vergezeld door mr. R. Engbers, zijn verschenen. Voorts is ter zitting H.J. Bos als partij gehoord.

Partijen hebben toestemming gegeven onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Overwegingen

Uitspraak in de hoofdzaak

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Toetsingskader

Tussenuitspraak

2. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de voorzieningenrechter het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Wijzigingsplan

3. Met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan mag de planologische aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarover de wijzigingsbevoegdheid gaat in beginsel als een gegeven worden beschouwd als is voldaan aan de in het bestemmingsplan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Dit neemt niet weg dat het bij het vaststellen van een wijzigingsplan gaat om een bevoegdheid en niet om een plicht. Het feit dat is voldaan aan de wijzigingsvoorwaarden die in een bestemmingsplan zijn opgenomen, doet niets af aan de plicht van het college van burgemeester en wethouders om in de besluitvorming over de vaststelling van een wijzigingsplan ook na te gaan of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gelet op de betrokken belangen, wijziging van de oorspronkelijke bestemming gerechtvaardigd is.

Inleiding

4. Het wijzigingsplan voorziet in de wijziging van de bestemming van gronden aan de Boerkoelweg in Wijster, kadastraal bekend Beilen, sectie P, nummer 1287 van de bestemming "Agrarisch met waarden" naar de bestemming "Wonen". Het wijzigingsplan maakt het initiatief van Bos mogelijk om op deze gronden drie vrijstaande woningen en twee aaneengesloten woningen te realiseren. [verzoeker] woont aan de Nieuwe Es 14, op korte afstand ten zuidoosten van het plangebied en is ook eigenaar van de overige gronden direct ten zuiden van het plangebied. Hij is het niet eens met het mogelijk maken van de woningen.

5. Het college heeft het wijzigingsplan vastgesteld met toepassing van de wijzigingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 3, lid 3.9, aanhef en onder b, van de planregels van het bestemmingsplan "Wijster". Dit artikelonderdeel luidt:

"Burgemeester en wethouders kunnen de bestemming wijzigen in:

[...]

b. ter plaatse van de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 2" de bestemming wordt gewijzigd in de bestemming Wonen, met dien verstande dat:

1. het aantal woningen niet meer bedraagt dan vijf;
2. na toepassing van deze wijzigingsbevoegdheid de regels van artikel 12 van overeenkomstige toepassing zijn;

3. per hoofdgebouw voldoende parkeerplaatsen op eigen erf worden gerealiseerd;
4. de wijziging niet mag leiden tot een beperking van het functioneren van omliggende (agrarische) bedrijvigheid;
5. een verzoek om wijziging van het plan gepaard gaat met een voorstel tot landschappelijke inpassing van de bebouwing;
6. de geluidsbelasting op de woning niet meer mag bedragen dan de daarvoor geldende voorkeurswaarde of een hoger verkregen grenswaarde zoals bedoeld in de Wet geluidhinder;
7. rekening wordt gehouden met de mogelijke aanwezigheid van de te beschermen planten- en diersoorten op grond van de Flora- en faunawet;
8. er rekening wordt gehouden met het nabij gelegen rioolgemaal;
9. de behoefte aan de woningen moet zijn aangetoond.

Het beroep

Woningbehoefte

6. [verzoeker] betoogt dat het college de behoefte aan de mogelijk gemaakte nieuwe woningen niet heeft aangetoond. Volgens hem is het college bij de beoordeling van de woningbehoefte ten onrechte afgegaan op een schrijven van een plaatselijke makelaar en op het gemeentelijke Woonplan.

6.1. In de plantoelichting en in het verweerschrift heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het wijzigingsplan niet voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro), zodat slechts onderzocht dient te worden of het college er in redelijkheid van kan uitgaan dat binnen de planperiode van 10 jaar behoefte zal bestaan aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling. Het college heeft in dit verband in de plantoelichting gewezen op het behoefteonderzoek dat Bos als initiatiefnemer heeft laten uitvoeren en dat als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd. Dit behoefteonderzoek is een stuk van 14 maart 2018 dat is opgesteld door een in de omgeving gevestigde makelaar. Hierin staat dat gesteld kan worden dat de vraag naar woningen het aanbod overstijgt. Parallel met de landelijke trend loopt het aanbod in Wijster terug. Als de ontwikkeling doorgaat zal de woningvoorraad binnen afzienbare tijd verdampen. Op dorpsniveau is er vraag naar bouwlocaties van onder andere ingezetenen die al dan niet in combinatie met eigen werkzaamheden een woning willen bouwen in het dorp, zo staat in dit behoefteonderzoek.

In de Nota van zienswijzen heeft het college hieraan toegevoegd dat ook in Midden-Drenthe sprake is van krapte op de woningmarkt en dat Wijster niet in een krimpgebied valt. Het college heeft verder gewezen op het gemeentelijke Woonplan 2017-2021. Voor het kerncluster Beilen, waarvan Wijster deel uitmaakt, is de prognose dat het aantal huishoudens tot 2025 met 40 zal toenemen. Weliswaar is in de geldende bestemmingsplannen voor dit kerncluster een groter aantal van 65 nieuwe woningen mogelijk gemaakt, maar deze zijn niet alle gerealiseerd, aldus het college.

Op de zitting heeft het college naar voren gebracht dat het lastig is om uit het Woonplan de concrete behoefte aan woningen op een zekere locatie af te leiden. Daarom pleegt het college in situaties als deze te inventariseren of er concrete belangstelling voor de mogelijk te maken woningen bestaat. Dat is hier volgens hem het geval.

6.2. De voorzieningenrechter overweegt dat de omstandigheid dat het wijzigingsplan niet voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6 van het Bro niet wegneemt dat de wijzigingsbevoegdheid uit het bestemmingsplan "Wijster" waarvan het college gebruik heeft gemaakt, onder 9 de voorwaarde stelt dat de behoefte aan de woningen moet zijn aangetoond.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is het behoefteonderzoek hiertoe onvoldoende, omdat een cijfermatige onderbouwing van de gestelde woningbehoefte ontbreekt. Het behoefteonderzoek bevat slechts een cijfermatige onderbouwing waaruit kan blijken dat de woningmarkt in Wijster in beweging is, maar dat enkele gegeven kan de conclusie dat behoefte bestaat aan de vijf mogelijk gemaakte nieuwe woningen niet dragen. Ook uit het Woonplan kan die behoefte niet worden afgeleid, nu daaruit blijkt dat het aantal nieuwe woningen dat op grond van bestaande bestemmingsplannen al kan worden gerealiseerd, de geprognosticeerde toename van huishoudens overstijgt. Het college heeft desgevraagd op de zitting niet kunnen toelichten waarom de enkele omstandigheid dat die nieuwe woningen (nog) niet alle zijn gerealiseerd, maakt dat er een behoefte bestaat aan de vijf met het wijzigingsplan mogelijk gemaakte woningen. Voor zover het college zich op de zitting heeft beroepen op een inventarisatie naar de concrete belangstelling voor deze woningen, blijkt daarvan niet uit de plantoelichting of de overige stukken.

De voorzieningenrechter concludeert dat de woningbehoefte onvoldoende is aangetoond. Het besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

6.3. De voorzieningenrechter zal het college opdragen om dit gebrek te herstellen door de behoefte aan de vijf mogelijk gemaakte woningen nader te onderzoeken en, indien het college daaruit afleidt dat die woningbehoefte bestaat, deze overeenkomstig artikel 3, lid 3.9, aanhef en onder b, onder 9, van de planregels van het bestemmingsplan "Wijster" aan te tonen.

Landschappelijke inpassing

7. [verzoeker] betoogt dat uitvoering van de landschappelijke inpassing zoals opgenomen het beeldkwaliteitsplan, niet is geborgd. Volgens hen had een voorwaardelijke verplichting tot uitvoering van het bij het wijzigingsplan behorende beeldkwaliteitsplan niet mogen ontbreken. Verder voert [verzoeker] aan dat het beeldkwaliteitsplan niet duidelijk maakt welke randbeplanting moet worden aangelegd. [verzoeker] wenst de garantie dat er geen schuttingen bij de grens met zijn perceel worden geplaatst.

7.1. In de wijzigingsbevoegdheid in artikel 3, lid 3.9, van de planregels van het bestemmingsplan "Wijster" waaraan het college toepassing heeft gegeven, is onder 5 de voorwaarde gesteld dat een verzoek om wijziging van het plan gepaard gaat met een voorstel tot landschappelijke inpassing van de bebouwing.

7.2. In paragraaf 3.2.2 van de plantoelichting staat dat onder meer de provinciale kernkwaliteit landschap van toepassing is. Voor het plangebied geldt het landschapstype "esdorpenlandschap". Hier is het behouden en versterken van de essen en beekdalen van belang. Beschreven is dat de essen de in het esdorpenlandschap kenmerkende open ruimtes zijn die veelal omgeven zijn met esrandbeplanting. Het provinciale beleid is bij de essen gericht op het behoud van die open ruimte en het versterken van de esrandbeplanting. In dit

geval bevindt de locatie zich volgens de plantoelichting binnen het bestaand bebouwd gebied waarbij de wezenlijke kenmerken van de es niet aanwezig zijn. Wel zal een nieuwe randbeplanting worden aangebracht zoals dat voor een esdorp kenmerkend is.

In de Nota van zienswijzen merkt het college op dat in het beeldkwaliteitsplan, dat bij de plantoelichting is gevoegd, is aangegeven dat nieuwe erfbeplanting in de vorm van hagen van inheemse soorten plaats moet vinden. Hiermee is de landschappelijke inpassing volgens het college voldoende geborgd, aangezien het plangebied aan drie zijden wordt omsloten door bestaande bebouwde en/of begroeide percelen en aan de vierde zijde langs de weg is gelegen. De wijzigingsbevoegdheid biedt volgens hem geen ruimte om in het wijzigingsplan een voorwaardelijke verplichting tot het uitvoeren van het beeldkwaliteitsplan op te nemen. Wel geldt het beeldkwaliteitsplan als aanvulling op de welstandsnota, waarmee uitvoering volgens het college afdoende is geborgd.

7.3. In het verweerschrift stelt het college zich op het standpunt dat het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet noodzakelijk is om uitvoering van de beplanting overeenkomstig het beeldkwaliteitsplan in een voorwaardelijke verplichting te borgen. Op de zitting heeft het college naar voren gebracht dat het uitvoering van het beeldkwaliteitsplan uitsluitend van belang acht met het oog op de uitvoering van de woningen zelf, zoals materiaalgebruik en kleurstelling.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kan dit standpunt uit de hiervoor weergegeven passages uit de plantoelichting en de Nota van zienswijzen evenwel niet worden afgeleid. Voor zover het college uitvoering van de beplanting overeenkomstig het beeldkwaliteitsplan niet van belang acht, moet het dat motiveren in het licht van de voorwaarde voor toepassing van de wijzigingsbevoegdheid over landschappelijke inpassing en de toepasselijkheid van de kernkwaliteit landschap, landschapstype "esdorpenlandschap".

7.4. Voor zover het college uitvoering van de beplanting overeenkomstig het beeldkwaliteitsplan wel van belang acht, overweegt de voorzieningenrechter dat die uitvoering niet kan worden geborgd door het beeldkwaliteitsplan onderdeel van de welstandsnota te laten uitmaken. De welstandsnota biedt immers geen titel om de gebruiker van een perceel verplichtingen over beplanting op te leggen, ook niet als voorschrift, verbonden aan een omgevingsvergunning voor het bouwen van de woningen (vergelijk de uitspraak van 10 april 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB1238).

Verder gaat het college er ten onrechte vanuit dat uitvoering van het beeldkwaliteitsplan niet kan worden geborgd door het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het wijzigingsplan. De Wet ruimtelijke ordening staat daar niet aan in de weg, ook niet wanneer de toegepaste wijzigingsbevoegdheid daarover geen bepaling bevat (vergelijk de uitspraak van 3 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3260). Met een dergelijke voorwaardelijke verplichting kan niet alleen de aanleg van beplanting worden voorgeschreven, maar ook het in stand laten van bestaande beplanting.

7.5. De voorzieningenrechter concludeert dat het college in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het heeft afgezien van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het wijzigingsplan tot het uitvoeren van de beplanting overeenkomstig het beeldkwaliteitsplan.

Het betoog slaagt in zoverre.

7.6. De voorzieningenrechter zal het college opdragen om ook dit gebrek te herstellen door gemotiveerd aan te geven of het borgen van de uitvoering van de beplanting

overeenkomstig het beeldkwaliteitsplan van belang acht en om, indien het daartoe aanleiding ziet, hiertoe een voorwaardelijke verplichting aan het wijzigingsplan te verbinden.

7.7. Voor zover [verzoeker] heeft aangevoerd dat in het beeldkwaliteitsplan niet is voorzien in beplanting op de achtererven van de nieuwe woningen en dat het beeldkwaliteitsplan geen garantie biedt dat hier geen schuttingen zullen worden geplaatst, ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor het oordeel dat het uit te voeren beeldkwaliteitsplan hier vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening in had moeten voorzien.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

Parkeren

8. [verzoeker] betoogt dat het college ten onrechte geen inzicht heeft verschaft in de parkeerrichtlijnen van het CROW waarbij het stelt aansluiting te hebben gezocht. Volgens [verzoeker] is het college uitgegaan van een te lage parkeernorm, gezien de situering van de woningen. Het college heeft volgens hem ten onrechte aangenomen dat in de omgeving voldoende openbare parkeerplaatsen voor bezoekers voorhanden zijn, zodat parkeerhinder en schade aan het openbare gebied niet is te verwachten. Verder had het college volgens [verzoeker] een voorwaardelijke verplichting in het wijzigingsplan moeten opnemen om te borgen dat de toekomstige bewoners de beoogde parkeerplaatsen op eigen terrein daadwerkelijk zullen realiseren.

8.1. Het college voert aan dat [verzoeker] bij deze beroepsgrond het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb moet worden tegengeworpen.

8.1.1. Artikel 8:69a van de Awb luidt:

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

8.1.2. In de wijzigingsbevoegdheid waaraan het college toepassing heeft gegeven, is onder 3 de voorwaarde gesteld dat per hoofdgebouw voldoende parkeerplaatsen op eigen erf worden gerealiseerd.

8.1.3. In de plantoelichting staat dat het college een parkeernorm heeft toegepast omdat parkeren het leefgenot van mensen raakt en effect heeft op de leefbaarheid. Er is dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de toepassing van parkeernormen kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van omwonenden zoals [verzoeker]. [verzoeker] kan het relativiteitsvereiste hier dus niet worden tegengeworpen. De voorzieningenrechter zal de beroepsgrond daarom inhoudelijk beoordelen.

8.2. In de plantoelichting staat dat het college het van belang acht om de hoogste parkeernorm te hanteren. Het heeft daarbij aansluiting gezocht bij de parkeerrichtlijnen in publicaties van het CROW. Daarbij wordt in de gemeente het uitgangspunt gehanteerd dat bij

nieuwe ontwikkelingen zoveel mogelijk op eigen terrein wordt geparkeerd. Het college komt zo tot de norm van minimaal twee parkeerplaatsen bij elk van de woningen. Hiervoor is voldoende ruimte aanwezig. In de Nota van zienswijzen heeft het college hieraan toegevoegd dat er voor bezoekers ook voldoende ruimte is om in openbaar gebied te parkeren en dat dit niet tot parkeeroverlast of schade zal leiden. Verder stelt het college zich in de Nota van zienswijzen op het standpunt dat het realiseren van twee parkeerplaatsen bij elk van de woningen niet door middel van een voorwaardelijke verplichting kan worden geborgd, omdat de wijzigingsbevoegdheid die mogelijkheid niet biedt. Wel is hiertoe een anterieure overeenkomst met Bos gesloten.

8.3. [verzoeker] voert terecht aan dat het college in de plantoelichting en in de Nota van zienswijzen geen inzicht heeft verschaft in de wijze waarop het heeft bepaald dat in dit geval twee parkeerplaatsen op eigen erf per woning voldoende zijn. De enkele algemene verwijzing naar parkeerrichtlijnen van het CROW is daarvoor onvoldoende. Ook op de zitting heeft het college niet inzichtelijk gemaakt hoe het in dit geval tot de gehanteerde parkeernorm is gekomen.

8.4. Verder overweegt de voorzieningenrechter dat het college de benodigde parkeerplaatsen ten onrechte niet in het wijzigingsplan heeft geborgd. Zoals de voorzieningenrechter hiervoor onder 7.4 over de landschappelijke inpassing heeft overwogen, staat de Wet ruimtelijke ordening er niet aan in de weg dat een voorwaardelijke verplichting in het wijzigingsplan wordt opgenomen, ook niet wanneer de toegepaste wijzigingsbevoegdheid daarover geen bepaling bevat. Nu de wijzigingsbevoegdheid de voorwaarde stelt dat per hoofdgebouw voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein worden gerealiseerd, had een regeling waarmee het realiseren en in stand houden van die parkeerplaatsen in het wijzigingsplan wordt geborgd, niet mogen ontbreken.

8.5. De voorzieningenrechter concludeert dat het college in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat twee parkeerplaatsen op eigen terrein per woning in dit geval voldoende zijn om toepassing te kunnen geven aan de wijzigingsbevoegdheid. Verder heeft het college zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan, bij het ontbreken van een regeling waarmee het realiseren en in stand houden van deze parkeerplaatsen op eigen terrein wordt geborgd, in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt.

8.6. De voorzieningenrechter zal het college opdragen om ook deze gebreken te herstellen door gemotiveerd aan te geven hoeveel parkeerplaatsen op eigen terrein per woning in dit geval voldoende kunnen worden geacht en in het wijzigingsplan alsnog te borgen dat deze parkeerplaatsen op eigen terrein worden gerealiseerd en in stand worden gehouden.

Bodemonderzoek

9. [verzoeker] betoogt dat het college onvoldoende de uitvoerbaarheid van het plan heeft beoordeeld, nu het geen deugdelijk bodemonderzoek heeft uitgevoerd. Dat was volgens [verzoeker] wel nodig, nu op de planlocatie in het verleden niet slechts één keer afval is verbrand, zoals het college stelt, maar meerdere malen afval en carbid is verbrand, zodat aannemelijk is dat de bodem is verontreinigd.

9.1. De voorzieningenrechter zal eerst beoordelen of [verzoeker] bij deze grond het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb moet worden tegengeworpen.

9.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer onder 10.98 van de

overzichtsuitspraak over relativiteit van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#)), strekken de normen uit de Wet bodembescherming tot bescherming van de kwaliteit van de bodem. Zij strekken niet tot bescherming van een appellant die zich beroept op het belang dat hij gevrijwaard blijft van nadelige gevolgen van een bestemmingsplan voor zijn woon- en leefklimaat.

De vraag of een eventuele bodemverontreiniging op de planlocatie als gevolg van het verbranden van afval en carbid aan uitvoering van het wijzigingsplan in de weg staat, raakt de toekomstige bewoners van de mogelijk gemaakte woningen. De vraag of een eventuele bodemverontreiniging moet worden gesaneerd met het oog op het risico van verspreiding naar andere locaties zoals het perceel van [verzoeker], is bij de vaststelling van het wijzigingsplan en de beoordeling van de uitvoerbaarheid niet aan de orde. Voor zover [verzoeker] op de zitting nog naar voren heeft gebracht dat de bouw van de woningen ertoe zou kunnen leiden dat een eventuele bodemsanering uitsluitend nog via zijn perceel kan worden uitgevoerd, overweegt de voorzieningenrechter dat niet is gebleken van omstandigheden die aanleiding geven voor dit vermoeden.

De voorzieningenrechter concludeert dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een vernietiging van het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan vanwege de beroepsgrond over bodemonderzoek. De voorzieningenrechter laat die beroepsgrond daarom buiten verdere bespreking.

Soortenbescherming

10. [verzoeker] betoogt dat de bij het wijzigingsplan gevoegde quickscan ontoereikend is, nu daarin alleen onderzoek is gedaan naar aanwezige diersoorten in het plangebied zelf en niet in de bosrand daaromheen, bij zijn perceel. Op de zitting heeft [verzoeker] hier aan toegevoegd dat het onderzoek ter plaatse ontoereikend is geweest omdat de locatie slechts één keer, in de dagperiode, is bezocht. [verzoeker] heeft een lijst overgelegd met diersoorten die hij zelf in de bosrand heeft waargenomen. Volgens hem heeft bovendien voor vleermuizen ten onrechte geen onderzoek op basis van het vleermuisprotocol van het Netwerk Groene Bureaus plaatsgevonden.

10.1. De vragen of voor de uitvoering van het wijzigingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat het college het plan niet heeft kunnen vaststellen indien en voor zover het op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

10.2. De ecologische quickscan "Boerkoelweg 9418 RD, Wijster" van 4 mei 2019 van Alcedo Natuurprojecten maakt deel uit van de bijlagen bij de plantoelichting. In paragraaf 4.4.2 van de plantoelichting wordt onder verwijzing naar deze quickscan geconcludeerd dat het voorkomen van beschermde plant- of diersoorten op de onderzochte locatie niet is aangetoond, dat geen jaarrond beschermde nesten van vogels zijn aangetroffen en dat het niet noodzakelijk is om vervolgonderzoek volgens het vleermuisprotocol uit te voeren of om vervolgonderzoek volgens kennisdocumenten uit te voeren.

10.3. Op blz. 6 van de quickscan staat dat de locatie op 3 mei 2019 is bezocht en dat het bezoek overdag onder goede weercondities plaatsvond. Tijdens dit bezoek is op basis van de door de opdrachtgever aangeleverde gegevens zoveel mogelijk concrete informatie verzameld met betrekking tot de aan- of afwezigheid van beschermde soorten, onder andere

via zicht- en gehoorwaarnemingen, sporenonderzoek, nesten, hollen en uitwerpselen. Ook is de wijde omgeving van het plangebied bekeken en een inschatting gemaakt van hoe dieren de locatie en het omliggende terrein kunnen gebruiken als plaats om te foerageren, er langs te trekken, er te rusten of het anderszins te benutten.

10.4. De voorzieningenrechter volgt [verzoeker] niet in zijn standpunt dat moet worden aangenomen dat uitsluitend de planlocatie zelf is onderzocht. Dat op blz. 4 staat dat is onderzocht welke beschermde soorten op de locatie aanwezig zijn, en op blz. 21 wordt geconcludeerd dat op de onderzochte locatie het voorkomen van beschermde soorten niet is aangetoond, zoals [verzoeker] heeft aangevoerd, vormt onvoldoende indicatie dat het onderzoek zich, anders dan op blz. 6 vermeld, niet heeft uitgestrekt tot de omgeving van het plangebied.

10.5. De voorzieningenrechter ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat het onderzoek, waarbij de locatie eenmalig overdag is bezocht, onvoldoende is om de conclusies in de quickscan te kunnen dragen en te kunnen beoordelen of op voorhand moet worden aangenomen dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

10.6. Voorts heeft [verzoeker] met het overleggen van een lijst van diersoorten die hij in de periode van september 2017 tot en met oktober 2021 aan de rand van de planlocatie heeft waargenomen, geen gegevens overgelegd die een begin van bewijs leveren dat zich ter plaatse te beschermen diersoorten bevinden. De enkele stelling dat hij ter plaatse in deze periode de vermelde soorten heeft waargenomen vindt de voorzieningenrechter in dit verband onvoldoende.

10.7. Wat betreft de mogelijke aanwezigheid van vleermuizen overweegt de voorzieningenrechter het volgende.

Op blz. 17 van de quickscan staat dat geen gericht onderzoek naar het voorkomen van vleermuizen is uitgevoerd, omdat er geen gebouwen zullen worden afgebroken of bomen zullen worden gekapt. Wel is er algemeen gekeken naar verblijfplaatsen van vleermuizen en functies die het gebied kan vervullen voor vleermuizen. Onderkend is dat in de omgeving van het plangebied vleermuizen voorkomen. Sommige soorten, zoals de laatvlieger, zullen de randen van het plangebied benutten als foerageerplaats. Ook de lintvormige boomstructuur van de Boerkoelweg zal fungeren als migratiecorridor waarlangs vleermuizen vliegen op hun tochten van slaapplek in stedelijk gebied naar foerageergebieden in het buitengebied.

Op blz. 21 staat onder conclusies en aanbevelingen dat wordt geadviseerd om in de bebouwing onder meer vleermuiskasten te integreren.

In hetgeen [verzoeker] heeft aangevoerd ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor het oordeel dat de quickscan wat betreft het onderzoek naar vleermuizen ontoereikend is en dat vanwege de aanwezigheid van vleermuizen op voorhand moet worden getwijfeld aan de uitvoerbaarheid van het wijzigingsplan.

10.8. Gelet op het voorgaande heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog slaagt niet.

Sloot

11. [verzoeker] betoogt dat het college ten onrechte heeft nagelaten om de gevolgen van de geprojecteerde sloot voor de nabijgelegen monumentale bomen te onderzoeken. De

uitgevoerde graafwerkzaamheden hebben volgens hem tot schade aan deze bomen geleid. Op de zitting heeft [verzoeker] betwist dat het gaat om een al langer bestaande sloot.

11.1. Dit betoog mist feitelijke grondslag. De voorzieningenrechter stelt vast dat op de verbeelding van het wijzigingsplan geen sloot is geprojecteerd en dat het college met het wijzigingsplan niet het realiseren van een sloot mogelijk heeft gemaakt. Dat op de tekening bij het beeldkwaliteitsplan in het westen van het plangebied een sloot is ingetekend, maakt dat niet anders. De vragen of de aanleg van een sloot op basis van het bestemmingsplan "Wijster" al dan niet is toegestaan en of de gevolgen voor nabijgelegen bomen daarbij in ogenschouw zijn genomen, zijn in dit geding niet aan de orde. Onder verwijzing naar wat hiervoor onder 7.4 en 7.5 is overwogen, merkt de voorzieningenrechter op dat als het college uitvoering van het beeldkwaliteitsplan ook voor wat betreft de ingetekende sloot wil borgen, het zich ervan zal moeten vergewissen of de sloot op grond van dat bestemmingsplan is toegestaan.

Het betoog slaagt niet.

Stikstof

12. [verzoeker] betoogt dat de AERIUS-berekening van de te verwachten stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied Dwingelerveld ontoereikend is, nu die berekening uitsluitend is gebaseerd op stikstofuitstoot door vervoersbewegingen en andere uitstoot zoals van mensen, huisdieren en andere verbrandingsprocessen buiten beschouwing is gelaten.

12.1. De voorzieningenrechter zal eerst beoordelen of [verzoeker] bij deze grond het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb moet worden tegengeworpen.

12.2. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied zijn daarin opgenomen ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BR1412](#), en de overzichtspraak over relativiteit van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.51, volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb bedoelt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

12.3. [verzoeker] woont op een afstand van ongeveer 3 km van het Natura 2000-gebied Dwingelerveld. Die afstand is te groot om aan te nemen dat zijn belang bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn leefomgeving verweven is met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen. Het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb staat dan ook in de weg aan een vernietiging van het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan vanwege de beroepsgrond over stikstof. De voorzieningenrechter laat die beroepsgrond daarom buiten verdere bespreking.

Geluid

13. [verzoeker] betoogt dat het college het akoestisch onderzoek waarop het zich baseert ten onrechte niet als bijlage bij de plantoelichting heeft gevoegd. Daardoor is niet controleerbaar of de grens van 53 dB zoals ingetekend op het kaartje in paragraaf 4.6 van de plantoelichting op juiste wijze is bepaald en of het college daaruit terecht heeft afgeleid dat er geen onderzoek naar het akoestische binnenklimaat in de nieuwe woningen hoeft te worden uitgevoerd.

13.1. Het college voert aan dat [verzoeker] ook bij deze beroepsgrond het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb moet worden tegengeworpen. [verzoeker] betwist dat. Hij heeft op de zitting aangevoerd dat een eventuele overschrijding van de grenswaarde voor het akoestisch binnenklimaat in de nieuwe woningen zou kunnen leiden tot het treffen van geluidwerende maatregelen zoals een geluidwal, waarvan ook [verzoeker] in zijn nabijgelegen woning zal profiteren.

13.2. De voorzieningenrechter overweegt onder verwijzing naar de overzichtsuitspraak over relativiteit van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 6.5, dat indien een appellant zich beroept op overschrijding van een norm en betoogt dat deze overschrijding nadelige gevolgen voor zijn woonsituatie heeft, hij ter onderbouwing van de normoverschrijding kan wijzen op onderzoeksgegevens waaruit naar voren komt dat deze norm ter plaatse van een woning van een derde in zijn directe omgeving wordt overschreden. Hij kan bijvoorbeeld aannemelijk maken dat een besluit tot vergunningverlening zal leiden tot overschrijding van de geluidsnormen ter plaatse van woningen in zijn directe omgeving en daarmee tot nadelige geluidseffecten bij zijn woning. Het beroep op de normoverschrijding raakt dan niet alleen het belang van die derde, maar ook zij eigen belang.

Een dergelijke situatie doet zich hier evenwel niet voor. [verzoeker] streeft met zijn beroep na dat de mogelijkheid om in het plangebied vijf nieuwe woningen te realiseren teniet wordt gedaan. Hij streeft met zijn beroep niet na dat de op grond van het wijzigingsplan maximaal mogelijke geluidbelasting op zijn woning wordt teruggebracht. Eventuele geluidbeperkende maatregelen met het oog op het binnenklimaat van de nieuwe woningen waarvan [verzoeker] mogelijk zou kunnen profiteren, hebben geen gevolgen voor de mogelijkheid om woningen te realiseren en kunnen evenmin de nadelen daarvan voor [verzoeker] verminderen. De voorzieningenrechter concludeert dan ook dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een vernietiging van het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan vanwege de beroepsgrond over het ontbreken van een akoestisch rapport in verband met het akoestisch binnenklimaat in de nieuwe woningen. De voorzieningenrechter laat die beroepsgrond daarom buiten verdere bespreking.

Rioolgemaal

14. [verzoeker] betoogt dat het college ten onrechte het realiseren van woningen binnen de richtafstand van 30 m van het aanwezige rioolgemaal ten westen van het plangebied mogelijk heeft gemaakt.

14.1. De voorzieningenrechter zal eerst beoordelen of [verzoeker] bij deze grond het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb moet worden tegengeworpen.

14.2. De beoordeling die het college heeft gemaakt raakt uitsluitend aan het woon- en leefklimaat van de nieuwe woningen. De richtafstanden waarvan het college is afgeweken strekken niet ter bescherming van de belangen van bewoners van bestaande woningen zoals [verzoeker]. Overigens woont [verzoeker] op aanmerkelijk grotere afstand van het rioolgemaal dan de richtafstand. De voorzieningenrechter concludeert dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een vernietiging van het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan vanwege de beroepsgrond over de richtafstand tot het rioolgemaal. De voorzieningenrechter laat ook die beroepsgrond daarom buiten verdere bespreking.

Vooroverleg met de provincie

15. [verzoeker] betoogt dat het college ten onrechte heeft verzuimd om voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan vooroverleg met de provincie te voeren. Het college

kon dit volgens hem niet herstellen door na die terinzagelegging alsnog overleg met de provincie te voeren.

15.1. De voorzieningenrechter zal eerst beoordelen of [verzoeker] bij deze grond het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb moet worden tegengeworpen.

15.2. Ingevolge artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro pleegt het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn.

Zoals de Afdeling onder meer heeft overwogen onder 10.20 van de eerder genoemde overzichtsuitspraak over relativiteit van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), strekt dit artikellid kennelijk niet ter bescherming van de belangen van de individuele inwoners van de gemeente waarvan de raad op grond van deze bepaling overleg dient te initiëren of de belangen van in die gemeente gevestigde bedrijven. De voorzieningenrechter concludeert dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een vernietiging van het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan vanwege de beroepsgrond over het vooroverleg met de provincie. De voorzieningenrechter laat ook die beroepsgrond daarom buiten verdere bespreking.

Burgerparticipatie

16. [verzoeker] betoogt dat hij ten onrechte niet voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan op de hoogte is gesteld van het voornemen om de vijf woningen mogelijk te maken en in de gelegenheid is gesteld daarover zijn standpunt naar voren te brengen. Dat is bij andere omwonenden wel gebeurd, terwijl juist [verzoeker] de meest nabijgelegen woning bewoont en de grootste invloed van de nieuwe woningen zal ondervinden. Door [verzoeker] hierbij niet te betrekken, heeft het college volgens hem gehandeld in strijd met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: het Verdrag van Aarhus).

16.1. Op de zitting is onbetwist door het college en Bos naar voren gebracht dat Bos voorafgaand aan de planprocedure over zijn initiatief contact heeft gezocht met omwonenden. Dit heeft hij gedaan in 2013 en 2016. Op die momenten was [verzoeker] echter nog geen eigenaar van het perceel naast het plangebied. Op de zitting is niet gesteld of gebleken dat ook van de kant van de gemeente voorafgaand aan de planprocedure contact is gezocht met omwonenden; of het college dat wel of niet heeft gedaan, is in het midden gebleven.

16.2. De voorzieningenrechter begrijpt het betoog van [verzoeker] zo, dat hij zich in het bijzonder beroept op artikel 6, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus. Dat lid luidt:

"Elke Partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden."

16.3. Zowel Nederland als de Europese Unie is partij bij dit Verdrag. Met het oog op artikel 6, vierde lid, van het Verdrag is Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012 L 26; hierna: de MER-richtlijn) aangevuld met artikel 6, vierde lid. Daarin is bepaald dat het betrokken publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de in artikel 2, tweede lid, van de richtlijn bedoelde milieubesluitvormingsprocedures dient te krijgen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld de uitspraak van 27 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1702](#)) is artikel 6, vierde lid, van de MER-richtlijn correct omgezet naar nationaal recht. Onder meer artikel 3.9a van de Wro en afdeling 3.4 van de Awb strekken mede ter uitvoering van dat lid.

16.4. Daargelaten of aan artikel 6, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus rechtstreekse werking toekomt, en daargelaten dat [verzoeker] niet heeft betwist dat geen sprake is van een mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig wijzigingsplan, stelt de voorzieningenrechter vast dat het college het wijzigingsplan overeenkomstig artikel 3.9a van de Wro heeft voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. De voorzieningenrechter stelt verder vast dat [verzoeker] niet heeft betwist dat het college deze voorbereidingsprocedure voorafgaand aan de vaststelling van het wijzigingsplan op juiste wijze heeft doorlopen. Daarbij heeft ook [verzoeker] zijn zienswijze over het ter inzage gelegde ontwerpplan naar voren kunnen brengen. [verzoeker] heeft van die mogelijkheid ook gebruik gemaakt en zijn zienswijze is door het college betrokken bij de vaststelling van het wijzigingsplan.

Het betoog slaagt niet.

16.5. Voor zover [verzoeker] zich op de zitting nog op het gelijkheidsbeginsel heeft beroepen, slaagt het betoog evenmin. Het gelijkheidsbeginsel gaat niet zo ver dat betrokkenen in de fase voorafgaand aan de besluitvormingsprocedure op gelijke wijze in de gelegenheid moeten worden gesteld om over het voornemen inbreng te leveren.

Conclusie en bestuurlijke lus

17. Gelet op wat hiervoor onder 6.2, 7.5 en 8.5 is overwogen, is het wijzigingsbesluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd. De voorzieningenrechter ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding het college met toepassing van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om deze gebreken te herstellen. Zoals hiervoor onder 6.3, 7.6 en 8.6 is overwogen, dient het college daartoe het volgende te doen:

- Het college dient de behoefte aan de vijf met het wijzigingsplan mogelijk gemaakte woningen nader te onderzoeken en, indien het college daaruit afleidt dat die woningbehoefte bestaat, deze overeenkomstig artikel 3, lid 3.9, aanhef en onder b, onder 9, van de planregels van het bestemmingsplan "Wijster" aan te tonen;
- het college dient gemotiveerd aan te geven of het borging van de uitvoering van de beplanting overeenkomstig het beeldkwaliteitsplan van belang acht en dient, indien het daartoe aanleiding ziet, hiertoe een voorwaardelijke verplichting aan het wijzigingsplan te verbinden;
- het college dient gemotiveerd aan te geven hoeveel parkeerplaatsen op eigen terrein per woning in dit geval voldoende kunnen worden geacht en in het wijzigingsplan alsnog te borgen dat deze parkeerplaatsen op eigen terrein worden gerealiseerd en in stand worden gehouden;
- het college dient de voorzieningenrechter en [verzoeker] de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

De voorzieningenrechter ziet aanleiding om het college een termijn van zestien weken te geven om de genoemde gebreken te herstellen.

Voorlopige voorziening

18. Bos heeft een aanvraag om omgevingsvergunning voor het bouwen van de mogelijk gemaakte woningen ingediend. Het college heeft op de zitting meegedeeld dat het nog niet op deze aanvraag heeft beslist. Gelet op de lengte van de hersteltermijn, en nu, gelet op hetgeen onder 6.2 is overwogen, niet kan worden uitgesloten dat het wijzigingsplan in de einduitspraak niet in stand blijft, ziet de voorzieningenrechter aanleiding om met toepassing van artikel 8:80b, derde lid, van de Awb de voorlopige voorziening te treffen dat het wijzigingsplan wordt geschorst totdat in deze procedure einduitspraak is gedaan.

Proceskosten en griffierecht

19. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. draagt het college van burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe op om binnen zestien weken na verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van overwegingen 6.3, 7.6, 8.6 en 17 de daar omschreven gebreken in het besluit van 6 juli 2021 te herstellen en

- de voorzieningenrechter en [verzoeker] de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

II. treft de voorlopige voorziening dat het wijzigingsplan "Nieuw wonen aan de Boerkoelweg" wordt geschorst totdat de einduitspraak is gedaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

De voorzieningenrechter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen. De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 21 december 2021