

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:1365
Datum uitspraak	5 april 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 mei 2021 heeft de raad van de gemeente Goeree-Overflakkee het bestemmingsplan "Achterweg 1a Sommelsdijk" vastgesteld. De raad heeft het bestemmingsplan "Achterweg 1a Sommelsdijk" (hierna: het plan) vastgesteld om de bouw van twee vrijstaande woningen op het perceel aan de Achterweg 1a te Sommelsdijk mogelijk te maken. Wonen op Flakkee B.V. is de initiatiefnemer van deze ontwikkeling. Het voorgaande bestemmingsplan kende een agrarische bestemming toe aan de gronden in het plangebied. [appellant] woont aan de [locatie A] te Sommelsdijk, direct naast het plangebied. Hij kan zich om verschillende redenen niet met het plan verenigen. [appellant] betoogt dat het plan op basis van gelegenheidsplanologie is vastgesteld en dat ruimtelijke motieven ontbreken. Een onderbouwing voor het toestaan van woningbouw in het open buitengebied ontbreekt.

Volledige tekst

202105016/1/R3.

Datum uitspraak: 5 april 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Sommelsdijk, gemeente Goeree-Overflakkee,

appellant,

en

de raad van de gemeente Goeree-Overflakkee,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 mei 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Achterweg 1a Sommelsdijk" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Wonen op Flakkee B.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 januari 2023, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. A.P. Cornelissen en mr. J. de Haas, beiden advocaat te Middelharnis, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.E.W.M. Pals-Reiniers en A. Koppenaar, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Wonen op Flakkee B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. M.M. Kaajan, advocaat te Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. De raad heeft het bestemmingsplan "Achterweg 1a Sommelsdijk" (hierna: het plan) vastgesteld om de bouw van twee vrijstaande woningen op het perceel aan de Achterweg 1a te Sommelsdijk mogelijk te maken. Wonen op Flakkee B.V. is de initiatiefnemer van deze ontwikkeling. Het voorgaande bestemmingsplan kende een agrarische bestemming toe aan de gronden in het plangebied.

[appellant] woont aan de [locatie A] te Sommelsdijk, direct naast het plangebied. Hij kan zich om verschillende redenen niet met het plan verenigen.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Relevante bepalingen

3. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak die daarvan deel uitmaakt.

Ontbreken ruimtelijke motieven

4. [appellant] betoogt dat het plan op basis van gelegenheidsplanologie is vastgesteld en dat ruimtelijke motieven ontbreken. Een onderbouwing voor het toestaan van woningbouw in het open buitengebied ontbreekt. De raad heeft volgens [appellant] ten onrechte niet gemotiveerd waarom het toekennen van een woonbestemming in het landelijk buitengebied ruimtelijk passend en wenselijk is, en evenmin hoe het tot dit gewijzigde planologische

inzicht is gekomen. Hierbij wijst [appellant] erop dat in het voorgaande plan "Buitengebied" een wijzigingsbevoegdheid was opgenomen met als doel het behoud van de cultuurhistorische en landschappelijke waarden. De raad had volgens [appellant] moeten motiveren waarom hiervan wordt afgeweken.

[appellant] voert daarnaast aan dat het plan uitsluitend is vastgesteld vanwege de financiële belangen van de ontwikkelaar. Het plan dient namelijk als compensatie voor de ontwikkelaar voor geleden verlies bij een ander project in Middelharnis. Dit blijkt volgens [appellant] uit een brief van 30 maart 2021 van het college van burgemeester en wethouders van Goeree-Overflakkee (hierna: het college). Deze brief gaat over het bestreden plan. Onder het kopje doelstelling staat in de brief: "Het financieren van de restauratie van het Meijer Theater aan de Vissersdijk te Middelharnis". De raad mocht het financiële belang van de ontwikkelaar niet laten prevaleren boven het belang van het behoud van een open buitengebied, aldus [appellant].

4.1. Het voorgaande plan "Buitengebied" kende aan de gronden binnen het plangebied de bestemming "Agrarisch met waarden - 1" toe, en de gebiedsaanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 2". Op grond van artikel 52.1.1 van de planregels van het plan "Buitengebied" is het college bevoegd om de bestemming van gronden met de gebiedsaanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 2" te wijzigen ten behoeve van extensieve (dag)recreatie of een onvolwaardig agrarisch bedrijf.

Hierover staat het volgende in paragraaf 2.2 van de plantoelichting bij het bestemmingsplan "Buitengebied": "Door de diversiteit en kleinschaligheid aan functies in het gebied ten westen van Sommelsdijk, is het niet mogelijk een volwaardig agrarisch bedrijf te exploiteren. Hiervoor is te weinig aaneengesloten landbouwareaal aanwezig. Omdat er binnen de gemeente wel behoefte is aan deze kleinschalige agrarische en recreatieve functies, is er voor gekozen om het gebied niet verder ongestructureerd te laten verrommelen, maar een wijzigingsbevoegdheid op te nemen die soortgelijke functies mogelijk maakt. Door middel van deze wijzigingsbevoegdheid kan de gemeente de ontwikkelingen sturen en het behoud van de cultuurhistorische en landschappelijke waarden waarborgen."

4.2. De raad stelt dat bij de vaststelling van het plan wel rekening is gehouden met de ruimtelijk relevante aspecten en dat de aanleiding voor het plan niet het financiële belang van de ontwikkelaar is, maar het behoud van het Meijer Theater in Middelharnis. De woningen waar het plan in voorziet dienen als kostendrager voor de restauratie van het Meijer Theater. Het theater heeft cultuurhistorische waarde en een karakteristieke aanduiding, en daarom is het volgens de raad gewenst dat het theater behouden blijft. Behoud van het theater was volgens de raad niet mogelijk zonder daarvoor een kostendrager te vinden. Dit was niet mogelijk op het perceel van het theater zelf, en daarom heeft de raad een alternatieve locatie gezocht voor woningbouw. Het perceel Achterweg 1a (hierna: het perceel) ligt in een overgangszone tussen de kern Sommelsdijk en het open buitengebied. In deze overgangszone is woningbouw op beperkte schaal ruimtelijke aanvaardbaar volgens de raad. Daarnaast is het plangebied ingesloten tussen de woning van [appellant] en bosschages aan de noordzijde en daarom niet aantrekkelijk voor agrarische bedrijfsvoering. Ook heeft het realiseren van twee woningen op het perceel volgens de raad geen negatieve gevolgen voor het woon- en leefklimaat van de omliggende woningen.

De raad stelt verder dat [appellant] ten onrechte wijst op de wijzigingsbevoegdheid die is opgenomen in het voorgaande plan "Buitengebied": deze wijzigingsbevoegdheid is niet opgenomen om cultuurhistorische waarden te beschermen, maar om te voorkomen dat allerlei ongestructureerde (hobbymatige) agrarische activiteiten zouden plaatsvinden, vaak

met detonerende bebouwing. Met de wijzigingsbevoegdheid heeft de raad het college de gelegenheid geboden om vormen van semi-agrarisch gebruik die het acceptabel vond via een wijzigingsbevoegdheid mogelijk te maken. Hieruit volgt volgens de raad niet dat andere gebruiksvormen, zoals wonen, niet acceptabel waren voor de raad op dat moment.

4.3. Naar het oordeel van de Afdeling is gebleken dat er ruimtelijke overwegingen aan het plan ten grondslag liggen. De raad heeft in paragraaf 2.2 van de plantoelichting toegelicht waarom de inpassing van de woningen in de omgeving volgens de raad in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is. De raad erkent het aangevoerde over het behoud van het Meijer Theater in Middelharnis, maar dat maakt het plan niet onaanvaardbaar. De raad heeft aangegeven dat het perceel in een overgangszone tussen de kern Sommelsdijk en het open buitengebied ligt, en dat woningbouw in deze overgangszone op beperkte schaal ruimtelijk aanvaardbaar is. Volgens de raad is woningbouw hier aanvaardbaar omdat zich in de directe omgeving van het perceel al diverse woningen bevinden en de realisatie van twee extra woningen past in dit beeld. Het perceel is, gezien de ligging, niet geschikt voor een agrarische bedrijfsvoering. Verder is afgewogen dat deze woningen geen negatieve gevolgen hebben voor de aanwezige omliggende woningen. Dat de woonbestemming niet past in de wijzigingsbevoegdheid van het bestemmingsplan "Buitengebied" is evenmin reden om aan te nemen dat geen ruimtelijk motief aan het plan ten grondslag ligt. De wijzigingsbevoegdheid uit het voorgaande plan ziet, gelet op de plantoelichting, met name op het niet verder ongestructureerd laten verrommelen van het gebied. Dat de gemeente met de wijzigingsbevoegdheid de ontwikkelingen kan sturen en het behoud van de cultuurhistorische en landschappelijke waarden zo kan waarborgen, betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat aan gronden met deze wijzigingsbevoegdheid geen andere bestemming toegekend kan worden, zoals in het voorliggende plan is gebeurd.

Voor zover [appellant] ter zitting heeft aangevoerd dat het in strijd is met het evenredigheidsbeginsel dat het plan tegen deze achtergrond is vastgesteld, overweegt dat Afdeling dat de raad de ruimtelijke afweging heeft toegelicht en voldoende heeft gemotiveerd. Daarbij zijn ook de belangen van omwonenden, waaronder [appellant], op een evenwichtige wijze betrokken. De afstand tussen de woning van [appellant] en het dichtstbijzijnde bouwvlak in het plangebied bedraagt ongeveer 35 m en [appellant] behoudt vrij uitzicht in de zuidelijke, oostelijke en westelijke richting vanaf zijn perceel. De uitkomst van deze belangenafweging is naar het oordeel van de Afdeling op zichzelf niet onevenredig.

Het betoog slaagt niet.

Omgevingsverordening Zuid-Holland

5. [appellant] betoogt dat het plan in strijd is met artikel 6.9 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland (hierna: de Omgevingsverordening). Op grond van artikel 6.9 van de Omgevingsverordening wordt een ruimtelijke ontwikkeling alleen toegestaan als de ruimtelijke kwaliteit per saldo gelijk blijft door zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving. Daarbij moet rekening worden gehouden met de relevante richtpunten op de kwaliteitskaart van de Omgevingsverordening. De enkele verwijzing in de plantoelichting naar de landschappelijke inpassing van de voorziene woningen volstaat volgens [appellant] niet om tot de conclusie te komen dat voldaan wordt aan deze vereisten. Volgens [appellant] dragen de twee vrijstaande woningen niet bij aan de karakteristieke kenmerken van het eiland. Hierbij wijst [appellant] erop dat het plangebied is gelegen in een 'ringpolder'. Uit het Gebiedsprofiel dat door de provincie Zuid-Holland voor Goeree-Overflakkee is opgesteld (hierna: het Gebiedsprofiel) blijkt dat de ringpolders de grootse aaneengesloten open ruimten van het eiland vormen. De raad heeft volgens [appellant] bij de vaststelling van het plan ten

onrechte geen rekening gehouden met de openheid van de ringpolder. Verder blijkt uit het richtpunt over de dijk dat de (beplante) dijk in contrast met de open polders herkenbaar moet blijven en versterkt moet worden. Daaruit blijkt volgens [appellant] dat het er juist om gaat dat op de dijken zelf beplanting wordt aangebracht, en dat deze beplanting niet in de ringpolders wordt gesitueerd. In het Gebiedsprofiel staat ook dat versnippering van de ruimte moet worden voorkomen. Verder belemmeren de twee woningen de zichtlijnen van noord naar zuid richting de Wildemanskreek, wat zich volgens [appellant] niet verdraagt met het richtpunt dat de kreek versterkt moet worden als herkenbare structuurdrager. Omdat niet aan de richtpunten wordt voldaan, hadden volgens [appellant] aanvullende ruimtelijke maatregelen moeten worden getroffen.

5.1. De locatie van het plangebied is op de kwaliteitskaart 'laag van de cultuur- en natuurlandschappen' aangemerkt als 'rivierdelta- en zeekleilandschap'. [appellant] verwijst naar de volgende richtpunten die ter plaatse van het plangebied op de kwaliteitskaart staan:

- Herkenbaar houden van het patroon van (ronde) opwas- en (langgerekte) aanwaspolen door behouden en versterken van de (beplante) dijk als herkenbare landschappelijke structuurdrager in contrast met de grootschalige, open polder.
- Versterken van de kreek als herkenbare landschappelijke structuurdrager van het zeekleilandschap.
- Bebouwing concentreert zich in of bij compacte kernen, niet in het open middengebied van de polen.

5.2. In paragraaf 2.2 van de plantoelichting staat het volgende: "De ontwikkeling sluit aan bij de omgeving. De rooilijn van de naastgelegen woning is doorgezet in de ontwikkeling waardoor er samenhang is. De openheid naar het achterliggende landschap wordt gewaarborgd. In bijlage 1 van de regels is de landschappelijke inpassing opgenomen. De landschappelijke inpassing is opgesteld aan de hand van de handreiking 'Gebiedsprofiel Goeree-Overflakkee'."

5.3. Tussen partijen is niet in geschil dat sprake is van "aanpassen", als bedoeld in artikel 6.9, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingsverordening. Op grond daarvan geldt dat een plan mag voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, mits de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft door zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving, rekening houdend met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart en dat zo nodig aanvullende maatregelen moeten worden getroffen.

5.4. De Afdeling stelt voorop dat de enkele omstandigheid dat met het plan mogelijk niet wordt voldaan aan alle relevante richtpunten van de kwaliteitskaart, niet betekent dat zich reeds om die reden strijd voordoet met artikel 6.9, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingsverordening. Uit dit onderdeel van het artikellid volgt ook niet dat moet worden voldaan aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart, maar dat daarmee rekening moet worden gehouden (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1352](#), onder 7.2). In paragraaf 2.2 van de plantoelichting wordt ingegaan op de stedenbouwkundige en landschappelijke inpassing van de voorziene ontwikkeling. Naar het oordeel van de Afdeling blijkt hieruit dat aandacht is besteed aan de zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving. Wat de richtpunten over het behouden en versterken van de (beplante) dijk in contrast met de open polder en het concentreren van bebouwing bij kernen betreft, heeft de raad toegelicht dat zich vlakbij de voorziene woningen al meer bebouwing bevindt en dat de openheid van het gebied dus beperkt wordt

verminderd. Op de andere erven rondom het plangebied bevindt zich ook al beplanting, en de raad wijst erop dat in het richtpunt over beplanting niet staat dat er niet in beplanting mag worden voorzien in de polder. Verder heeft de raad toegelicht dat het plangebied wel in de ringpolder ligt, maar aan de rand, in een hoekje van de ringpolder, waar al meer bebouwing aanwezig is. De openheid van de polder wordt volgens de raad met het plan daarom niet onaanvaardbaar aangetast. Wat het richtpunt over het versterken van de kreek betreft, is toegelicht dat de zichtlijnen van noord naar zuid op de kreek, waar [appellant] op wijst, slechts beperkt zullen worden verminderd, omdat de woning van [appellant] in ongeveer dezelfde zichtlijn, ten zuiden van de voorziene woningen, ligt. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee voldoende toegelicht dat rekening is gehouden met de voor dit geval relevante richtpunten van de kwaliteitskaart van de Omgevingsverordening. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat geen aanvullende ruimtelijke maatregelen nodig waren. Voor zover [appellant] heeft verwezen naar het Gebiedsprofiel wijst de Afdeling erop dat in het 'Beleid ruimtelijke kwaliteit' bij de kwaliteitskaart staat dat de gebiedsprofielen de status van handreiking hebben, en nadrukkelijk niet de status van toetsingskader. De raad heeft de landschappelijke inpassing overigens opgesteld aan de hand van het Gebiedsprofiel, en heeft dus wel rekening gehouden met het Gebiedsprofiel.

Het betoog slaagt niet.

Gemeentelijke Woonvisie Goeree-Overflakkee 2018-2024

6. [appellant] betoogt dat het plan in strijd met de Woonvisie Goeree-Overflakkee 2018-2024 (hierna: de Woonvisie) is vastgesteld. Uit de Woonvisie volgt namelijk dat het beleid in grotere kernen als Sommelsdijk gericht is op het concentreren van woningbouw in planmatige uitbreidingen. Een plan dat voorziet in twee vrijstaande woningen in het buitengebied voldoet hier volgens [appellant] niet aan, omdat de ontwikkeling niet is aan te merken als planmatige uitbreiding.

Verder voert [appellant] aan dat uit de Woonvisie volgt dat plannen die in woningbouw voorzien, in voldoende mate in kwalitatieve behoefte moeten voorzien. Hierbij is aangegeven dat woningen die specifieke kwaliteiten toevoegen aan het eiland op een positieve grondhouding kunnen rekenen. Het bouwen van twee vrijstaande woningen voegt volgens [appellant] geen specifieke kwaliteiten toe aan het eiland.

6.1. [appellant] verwijst naar hoofdstuk 7 en paragraaf 8.2 van de Woonvisie. In hoofdstuk 7 van de Woonvisie staat: "In de grote kernen met nog een groeiende bevolking en veel jonge huishoudens zal er voornamelijk worden geïnvesteerd en kunnen planmatige uitbreidingen plaatsvinden".

In paragraaf 8.2 van de Woonvisie staat: "Primair zetten we in op realisatie van nieuwe kwaliteiten die nu nog niet of onvoldoende in de gemeente Goeree-Overflakkee aanwezig zijn. Plannen die in voldoende mate voorzien in deze behoefte kunnen rekenen op een positieve grondhouding van de gemeente bij de beoordeling. Het gaat daarbij om de volgende kwalitatieve kaders.

- Wij nemen plannen met voorrang in behandeling als ze voorzien in de volgende kwalitatieve opgave:

[..]

°Ontwikkelingen in duurdere koopsegment, grondgebonden woningen vanaf € 250.000

- Woningen die een specifieke kwaliteiten toevoegen aan het eiland:
- Prioriteitsvolgorde van locaties (zie ook afwegingskader Ruimtelijke Structuurvisie):
- Project waarin rotte plekken worden opgeruimd
- Transformatielocaties
- Uitbreidingslocaties
- Variatie op een locatie (diverse woningtypen, financieringscategorieën en prijsklassen).
- Collectieve woonvormen (mantelzorgwoningen, kangoeroewoningen, CPO, etc.).
- Nul-op-de-meterwoningen, of andere innovatieve duurzaamheidsconcepten (tinyhouses)."

6.2. De raad stelt dat het plan niet in strijd is met de Woonvisie. Uit hoofdstuk 7 van de Woonvisie volgt volgens de raad niet dat in groiekernen alleen planmatige uitbreidingen kunnen plaatsvinden. Groiekernen zijn op basis van de Woonvisie de kernen waar ruimte geboden wordt voor dergelijke uitbreidingen, blijkend uit het woord 'kunnen'. Hiermee wordt aangegeven dat in deze kernen ruimte wordt geboden voor planmatige uitbreiding, maar niet dat uitsluitend ruimte wordt geboden voor planmatige uitbreiding.

Paragraaf 8.2 zegt volgens de raad alleen iets over prioriteiten voor woningbouw in de kernen. Het betreft geen limitatieve opsomming van ontwikkelingen die kunnen worden toegestaan. Daarnaast worden de woningen waar het plan in voorziet - woningen in het duurdere segment - ook genoemd in paragraaf 8.2 van de Woonvisie.

6.3. In de Woonvisie staat dat in de grote kernen planmatige uitbreidingen kunnen plaatsvinden. Hieruit volgt naar het oordeel van de Afdeling niet dat in de grote kernen alleen nog planmatige uitbreidingen mogen plaatsvinden. Er staat namelijk dat er planmatige uitbreidingen kunnen plaatsvinden, en niet dat andere ontwikkelingen zijn uitgesloten of dat alleen planmatige uitbreidingen mogen plaatsvinden.

Verder staat in de Woonvisie dat woningen die specifieke kwaliteiten toevoegen aan het eiland op een positieve grondhouding kunnen rekenen van de gemeente bij de beoordeling. De Afdeling volgt de raad daarom in de stelling dat geen sprake is van een limitatieve opsomming van ontwikkelingen die kunnen worden toegestaan. In de Woonvisie worden verschillende soorten ontwikkelingen genoemd die op een positieve grondhouding van de gemeente kunnen rekenen. Hierbij worden ook woningen in het duurdere segment genoemd, waar het plan in voorziet. Gelet op het voorgaande is het plan naar het oordeel van de Afdeling niet in strijd met de Woonvisie vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Stedenbouwkundig kader voor Sommelsdijk West

7. [appellant] betoogt dat het plan in strijd is met het Stedenbouwkundig kader Sommelsdijk West (hierna: het Stedenbouwkundig kader). Ondanks dat het accent van het Stedenbouwkundig kader op het gebied tussen de Groene Zoom en de Achterweg ligt, ziet het kader volgens [appellant] ook op het gebied ten westen van de Achterweg, waar het plangebied ligt. Uit het Stedenbouwkundig kader volgt dat het beleid erop gericht is informele wandelroutes en paden tot stand te brengen. Het meest noordelijke wandelpad is in de directe nabijheid van de voorziene woningen gesitueerd. Het plan houdt hier ten onrechte geen rekening mee.

[appellant] voert verder aan dat het plan niet voldoet aan het beleidsdoel uit het Stedenbouwkundig kader dat de noord-zuid-zichtlijnen vanaf de Achterweg richting west en noord zoveel mogelijk gerespecteerd moeten worden. De in het plan voorziene woningen zullen de zichtlijnen volgens [appellant] belemmeren. Verder wijst [appellant] erop dat in het Stedenbouwkundig kader staat dat de gemeente in het gebied ten oosten van de Molenweg, tussen de Oudelandsedijk en de Molenlaan, geen bebouwing wil toevoegen.

7.1. De Afdeling stelt vast dat het Stedenbouwkundig kader dateert van 31 mei 2021, dus van na de vaststelling van het plan op 27 mei 2021, en ook dat het Stedenbouwkundig kader niet van toepassing is op het plan, omdat het plangebied buiten het gebied valt waar het Stedenbouwkundig kader voor is vastgesteld. Alleen daarom al kan dit betoog niet tot het oordeel leiden dat het plan in strijd met het Stedenbouwkundig kader is vastgesteld en daarom moet worden vernietigd.

Het betoog slaagt niet.

Regionale Structuurvisie Goeree-Overflakkee

8. [appellant] betoogt dat het plan is vastgesteld in strijd met de Regionale Structuurvisie Goeree-Overflakkee (hierna: de Structuurvisie). Uit de Structuurvisie volgt volgens [appellant] namelijk dat nieuwbouw in het buitengebied alleen mogelijk is in combinatie met sanering en onder de voorwaarde dat verbetering van de ruimtelijke kwaliteit optreedt. In dit geval wordt aan beide voorwaarden niet voldaan. Er verdwijnt geen bebouwing elders, en het bouwen van twee vrijstaande woningen doet volgens [appellant] afbreuk aan de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied.

8.1. In hoofdstuk 6 van de Structuurvisie staat: "Voor nieuwe woningbouw in het buitengebied blijft de lijn zoals uit de voormalige Ruimte-voor-Ruimteregeling en het Beleid zandwallengebied en bebouwingslinten voortvloeit: alleen mogelijk in combinatie met sanering en mits er verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als geheel optreedt."

8.2. De raad stelt dat het plan niet in strijd is met de Structuurvisie. In de Structuurvisie wordt verwezen naar het Beleid woningbouw zandwallengebied en bebouwingslinten. Hieruit volgt dat woningbouw in het buitengebied zonder compensatie in beginsel niet wenselijk is, maar niet dat dit is uitgesloten. Per saldo is de raad van mening dat het beperkte verlies aan landschapswaarde op het perceel niet opweegt tegen de ruimtelijke kwaliteitswinst die behaald wordt met het herstellen van het Meijer Theater. Daarom is volgens de raad sprake van ruimtelijke kwaliteitswinst.

8.3. In hoofdstuk 6 van de Structuurvisie staat dat nieuwe woningbouw in het buitengebied alleen mogelijk is in combinatie met sanering en mits er verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als geheel optreedt. De Afdeling stelt vast dat het plan voorziet in nieuwe woningbouw in het buitengebied, maar dat geen sprake is van sanering. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het plan in zoverre in strijd met de Structuurvisie is vastgesteld.

Voor zover de raad heeft verwezen naar het "Beleid woningbouw zandwallengebied en bebouwingslinten", stelt de Afdeling vast dat dit beleid is vastgesteld op 3 december 2015. Uit dit beleid zou kunnen worden afgeleid dat met bouwen in het buitengebied zeer terughoudend moet worden omgegaan, maar dat hiervoor wel enige ruimte is. Hoofdstuk 6 van de Structuurvisie, inclusief de ruimtelijke basisprincipes, dateert echter van recenter datum, namelijk van 26 oktober 2017, en biedt die ruimte niet. De Afdeling overweegt dat het beleid geen enkel aanknopingspunt biedt voor de stelling van de raad dat het beleid niet zo hard is bedoeld, maar moet worden gelezen als of "in beginsel" niet kan worden voorzien

in nieuwe woningbouw in het buitengebied zonder sanering. Voor zover de raad heeft verwezen naar de niet-gepubliceerde evaluatie en aanbevelingen van het ruimte-voor-ruimte-beleid van de raad van 12 september 2019, overweegt de Afdeling dat daaruit niet volgt dat de strikte compensatiegedachte is losgelaten, los van de vraag of dit 'beleid' in werking is getreden. Als de raad met de vaststelling van deze stukken heeft bedoeld om nieuwe woningbouw in het buitengebied zonder enige vorm van sanering/compensatie mogelijk te maken, zal de raad beter moeten motiveren hoe dit volgt uit het beleid, of het beleid op dit punt moeten aanpassen.

Het betoog slaagt.

Conclusie

9. In wat [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit moet worden vernietigd.

10. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Goeree-Overflakkee van 27 mei 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Achterweg 1a Sommelsdijk";

III. veroordeelt de raad van de gemeente Goeree-Overflakkee tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Goeree-Overflakkee aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 181,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

w.g. Plambeck
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 april 2023

572-944

Bijlage

De Omgevingsverordening Zuid-Holland

Artikel 6.9, eerste lid

"1. Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, onder de volgende voorwaarden ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit:

a. de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, voorziet geen wijziging op structuurniveau, past bij de aard en schaal van het gebied en voldoet aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart (inpassen);

b. als de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, maar wijziging op structuurniveau voorziet (aanpassen), wordt deze uitsluitend toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft door:

1. zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving, rekening houdend met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart; en

2. het zo nodig treffen van aanvullende ruimtelijke maatregelen als bedoeld in het derde lid;

c. als de ruimtelijke ontwikkeling niet past bij de bestaande gebiedsidentiteit (transformeren), wordt deze uitsluitend toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit van de nieuwe ontwikkeling is gewaarborgd door:

1. een integraal ontwerp, waarin behalve aan de ruimtelijke kwaliteit van het gehele gebied ook aandacht is besteed aan de fysieke en visuele overgang naar de omgeving en de fasering in ruimte en tijd, alsmede rekening is gehouden met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart; en 2. het zo nodig treffen van aanvullende ruimtelijke maatregelen als bedoeld in het derde lid.

[...]

3. Aanvullende maatregelen zijn:

a. de aanvullende ruimtelijke maatregelen kunnen bestaan uit (een combinatie van):

1° duurzame sanering van leegstaande bebouwing, kassen en/of boom- en sierteelt;

2° wegnemen van verharding;

3° toevoegen of herstellen van kenmerkende landschapselementen;

4° andere maatregelen waardoor de ruimtelijke kwaliteit verbetert.

b. de onder a genoemde maatregelen worden in beginsel getroffen binnen hetzelfde plangebied als de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling, tenzij kan worden gemotiveerd dat dat niet mogelijk is. In dat geval kunnen ook ruimtelijke maatregelen elders in de motivering inzake ruimtelijke kwaliteit worden betrokken;

c. in afwijking van onder b kan het bevoegd gezag in plaats van het treffen van ruimtelijke maatregelen een (gedeeltelijke) financiële compensatie verlangen door middel van een storting in een kwaliteitsfonds, dat is ingesteld op basis van de door provinciale staten vastgestelde regeling voor kwaliteitsfondsen, mits de daadwerkelijke uitvoering van de compenserende ruimtelijke kwaliteitsmaatregelen afdoende is verzekerd.

[...]."