

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:2401
Datum uitspraak	17 augustus 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 juli 2021 heeft de raad van de gemeente Vijfheerenlanden het bestemmingsplan "Ontwikkeling Leerbroek" vastgesteld. Het plangebied ligt ten oosten van de kern van Leerbroek en bestaat uit het voormalige agrarische perceel Recht van ter Leede 40-40a en het ten oosten daarvan gelegen (bedrijfs)perceel Recht van ter Leede 38a. Op het perceel nr. 40-40a was voorheen een melkrundveehouderij gevestigd, maar deze is verplaatst. Het plan voorziet in de herontwikkeling van deze gronden en maakt de bouw mogelijk van een basisschool en 30 woningen. Daarnaast worden de twee bestaande agrarische bedrijfswoningen op het perceel behouden en bestemd als burgerwoning. Op het naastgelegen perceel nr. 38a voorziet het plan in een burgerwoning. [appellant sub 1] woont op het perceel [locatie 1], ten zuidwesten van het plangebied, op een afstand van ongeveer 60 m van zowel de voorziene school als de woningen.

Volledige tekst

202105906/1/R4.

Datum uitspraak: 17 augustus 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Leerbroek, gemeente Vijfheerenlanden,
2. [appellante sub 2], waarvan de vennoten zijn [vennoot A], wonend te Leerbroek, en [vennoot B], wonend te Nieuwland, gemeente Vijfheerenlanden,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Vijfheerenlanden,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 8 juli 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Ontwikkeling Leerbroek" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellante sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], [appellante sub 2], en de raad hebben nadere stukken ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft De Polder B.V een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de beroepen ter zitting behandeld op 5 januari 2022, waar [appellant sub 1], [appellante sub 2], vertegenwoordigd door mr. M.C.H. van de Sande-van de Ven, en de raad, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, T.J.N. Meuwssen en mr. J.A. Duijster-de Boef, zijn verschenen. Voorts is ter zitting De Polder, vertegenwoordigd door de hiervoor al genoemde mr. Lam, E. de Bruijn en [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied ligt ten oosten van de kern van Leerbroek en bestaat uit het voormalige agrarische perceel Recht van ter Leede 40-40a en het ten oosten daarvan gelegen (bedrijfs)perceel Recht van ter Leede 38a.

Op het perceel nr. 40-40a was voorheen een melkrundveehouderij gevestigd, maar deze is verplaatst. Het plan voorziet in de herontwikkeling van deze gronden en maakt de bouw mogelijk van een basisschool en 30 woningen. Daarnaast worden de twee bestaande agrarische bedrijfswoningen op het perceel behouden en bestemd als burgerwoning.

Op het naastgelegen perceel nr. 38a voorziet het plan in een burgerwoning.

2. [appellant sub 1] woont op het perceel [locatie 1], ten zuidwesten van het plangebied, op een afstand van ongeveer 60 m van zowel de voorziene school als de woningen. Zij heeft beroep ingesteld tegen het plan vanwege de gevolgen van de voorziene ontwikkeling voor haar woon- en leefgenot.

[appellante sub 2] exploiteert een melkrundveehouderij op het perceel [locatie 2]. Dit perceel ligt op een afstand van ongeveer 60 m ten oosten van de gronden van het plangebied met de bestemming "Wonen".

Het beroep van [appellante sub 2] is ingegeven door de vrees dat de voorziene woningen zullen leiden tot beperkingen van haar bedrijfsvoering.

De Polder is initiatiefnemer van de in het plangebied voorziene woningbouw.

Bijlage

3. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bij deze uitspraak behorende bijlage. Ten behoeve van de leesbaarheid van de uitspraak zijn enkele planregels in de

uitspraak zelf weergegeven.

Wijze van toetsen

4. 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.

De planregeling

5. Aan de gronden van het perceel Recht van ter Leede 40-40a zijn de bestemmingen "Maatschappelijk", "Wonen", "Groen", "Verkeer" en "Tuin" toegekend. Het perceel Recht van ter Leede 38a is bestemd voor "Wonen" en "Bedrijf".

Het beroep van [appellante sub 2]

Omgevingsverordening

6. [appellante sub 2] betoogt dat het plan ten onrechte is getoetst aan de "Verordening Ruimte 2014", vastgesteld door provinciale staten van Zuid-Holland bij besluit van 9 juli 2014 en nadien meermalen gewijzigd (hierna: Verordening ruimte). Volgens [appellante sub 2] had het plan getoetst moeten worden aan de "Interim Omgevingsverordening Provincie Utrecht" (hierna: Interim Omgevingsverordening). Dit was namelijk de geldende verordening voor de gemeente Vijfheerenlanden ten tijde van de vaststelling van het plan op 8 juli 2021. Het plan is onder meer in strijd met de bepalingen over stedelijke functies in het landelijk gebied, aldus [appellante sub 2].

6.1. Leerbroek lag tot 1 januari 2019 in de gemeente Zederik, in de provincie Zuid-Holland. Per 1 januari 2019 zijn de (voormalige) gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik samengevoegd tot de gemeente Vijfheerenlanden. Daarbij is ook de grens tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland gewijzigd. Dat is gebeurd bij de "Wet van 11 juli 2018 tot samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik en wijziging van de grens tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland". Ten tijde van de vaststelling van het plan lag het plangebied dus in de provincie Utrecht.

6.2. Bij besluit van 10 maart 2021 hebben provinciale staten van Utrecht de Interim Omgevingsverordening vastgesteld. Deze verordening is in werking getreden op 1 april 2021 en dus vóór de vaststelling van het plan. Dat betekent dat het plan primair getoetst moet worden aan deze verordening.

6.3. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat gelet op het overgangsrecht van de Interim Omgevingsverordening, het plan moet worden getoetst aan de Verordening ruimte. De raad is bij het voorbereiden en vaststellen van het plan ervan uitgegaan dat die laatste de toepasselijke verordening is.

6.4. Het overgangsrecht van de Interim Omgevingsverordening is opgenomen in paragraaf 10.5 (overgangsbepalingen). Artikel 10.2d, tweede lid, luidt:

"Als voor de inwerkingtreding van deze verordening voor een ambtshalve te nemen besluit een ontwerp ter inzage is gelegd van een besluit op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4

van de Awb van toepassing is, blijft het oude recht van toepassing:
a. als tegen het besluit beroep openstaat: tot het besluit onherroepelijk wordt,

[...]."

6.5. De Afdeling merkt allereerst op dat artikel 10.2c van de Interim Omgevingsverordening een bepaling bevat over het toepassingsbereik van de paragraaf (10.5) met overgangsbepalingen. Hierin staat dat deze paragraaf van toepassing is "op ontheffingen en vergunningen die zijn aangevraagd of verleend en op meldingen en kennisgevingen die zijn gedaan op grond van" een aantal nadrukkelijk genoemde provinciale verordeningen. Het hiervoor weergegeven artikel 10.2d, dat dus onderdeel is van het overgangsrecht van de Interim Omgevingsverordening, gaat echter over "ambtshalve te nemen besluiten". Ook andere bepalingen in deze paragraaf hebben uitdrukkelijk niet betrekking op ontheffingen, vergunningen, meldingen en kennisgevingen. De Afdeling meent, gelet hierop, dat artikel 10.2c zo moet worden gelezen dat daarin alleen is aangegeven voor welke (provinciale) vergunningen, ontheffingen, meldingen en kennisgevingen het overgangsrecht van de Interim Omgevingsverordening geldt. In zoverre heeft artikel 10.2d een zelfstandige betekenis.

6.6. In de toelichting bij de Interim Omgevingsverordening staat dat bestemmingsplannen die in ontwerp ter inzage zijn gelegd voor de inwerkingtreding deze verordening moeten voldoen aan de PRV [Provinciale Ruimtelijke Verordening, Provincie Utrecht 2013]. Dit geldt echter niet voor Leerdam en Zederik. De ontwerpbestemmingsplannen voor Leerdam en Zederik die voor 1 januari 2021 ter inzage zijn gelegd, moeten voldoen aan het "Besluit geldend verklaren, wijzigen en vervallen verklaren van voorschriften voor gebied voormalige gemeenten Zederik en Leerdam", aldus de toelichting.

Voor bestemmingsplannen voor gronden die voor de herindeling in Zuid-Holland lagen, verwijst artikel 6, lid 2, onder b, van dat laatste besluit van provinciale en gedeputeerde staten van Utrecht naar de Verordening Ruimte:

"De volgende Zuid-Hollandse provinciale voorschriften, zoals deze luiden op 31 december 2018, blijven gelden voor het toegevoegd gebied totdat deze op grond van de Wet algemene regels herindeling komen te vervallen:

Ruimtelijke ordening

b). Verordening ruimte 2014 (besluit van Provinciale Staten van Zuid- Holland van 9 juli 2014, PB 2014-1490)."

6.7. Het ontwerpplan is ter inzage gelegd op 18 december 2020 en dus voor de inwerkingtreding van de Interim Omgevingsverordening. Uit artikel 10.2d van de Interim Omgevingsverordening volgt dat in dat geval het "oude recht" van toepassing blijft op het plan. Het is echter niet duidelijk welk recht hiermee wordt bedoeld. Ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp was de PRV de voor de provincie Utrecht geldende verordening.

Maar gelet op het hiervoor genoemde artikel 6, lid 2, onder b, van het Besluit geldend verklaren, wijzigen en vervallen verklaren van voorschriften voor gebied voormalige gemeenten Zederik en Leerdam, gold ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpplan voor de gronden die voorheen in de provincie Zuid-Holland lagen, nog de Zuidhollandse Verordening ruimte. De Afdeling is van oordeel dat artikel 10.2d, tweede lid, van de Interim Omgevingsverordening zo moet worden uitgelegd dat "het oude recht" in die bepaling het

recht is zoals dat gold ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit. Deze uitleg is in overeenstemming met de toelichting bij de Interim Omgevingsverordening, waaruit volgt dat het de nadrukkelijke wens was van provinciale staten van Utrecht dat bestemmingsplannen van de voormalige gemeente Zederik waarvan het ontwerp voor 1 januari 2021 ter inzage is gelegd, moesten voldoen aan de Verordening ruimte. De Afdeling acht daarom de Zuidhollandse Verordening ruimte van toepassing. Het betoog slaagt niet. Stikstof

7. [appellante sub 2] betoogt dat het plan is vastgesteld in strijd met de bepalingen van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), omdat niet is uitgesloten dat het plan leidt tot significante negatieve effecten voor beschermde natuurgebieden. De aan het plan ten grondslag gelegde stikstofberekening is onjuist. [appellante sub 2] vreest dat zij hierdoor in de toekomst benadeeld zal worden, omdat er mogelijk minder ontwikkelingsruimte beschikbaar zal zijn voor haar veehouderij.

7.1. In artikel 8:69a van de Awb staat dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt 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. Dit is het zogeheten relativiteitsvereiste.

7.2. In de plantoelichting staat dat het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied het "Lingegebied & Diefdijk-Zuid" is, op een afstand van 3,2 km tot het plangebied. [appellante sub 2] heeft beroep ingesteld tegen het plan vanwege de gevolgen van de voorziene ontwikkeling voor haar melkrundveehouderij. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van projecten en andere handelingen die gevolgen kunnen hebben voor beschermde natuurgebieden, strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Deze bepalingen strekken kennelijk niet tot bescherming van het bedrijfseconomische belang van degene die eigendommen heeft buiten de begrenzing van het betrokken Natura 2000-gebied (uitspraak 30 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2174](#)). Deze bepalingen strekken ook niet ter bescherming van het bedrijfseconomische belang van een appellant die vreest dat minder depositieruimte voor zijn bedrijf overblijft als de in het door hem bestreden bestemmingsplan mogelijk gemaakte bedrijvigheid een deel van de depositieruimte in gebruik neemt (uitspraak van 12 juni 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1888](#)). De bepalingen van de Wnb streken daarom kennelijk niet tot bescherming van het belang van [appellante sub 2]. Dit betekent dat het relativiteitsvereiste eraan in de weg staat dat deze beroepsgrond tot vernietiging van het plan leidt. Gelet hierop wordt deze beroepsgrond niet inhoudelijk besproken.

Geur

8. [appellante sub 2] vreest voor beperkingen van haar bedrijfsvoering door de geuroverlast die de toekomstige bewoners en gebruikers van het plangebied zullen ervaren van haar veehouderij. De woningen worden gebouwd in de nabijheid van de stallen, mestopslag en de opslag van kuilvoer op haar perceel.

8.1. Volgens de raad zal het plangebied deel uitmaken van de bebouwde kom van Leerbroek. Gelet op artikel 4, eerste lid, onder a, van de Wgv moet dan een afstand van 100 m in acht genomen worden tussen de veehouderij en de in het plangebied voorziene woningen. Op grond van artikel 6, derde lid, onder a, van de Wgv kan deze afstand bij gemeentelijke verordening worden verminderd, met dien verstande dat de afstand minimaal 50 m moet bedragen. Dat is hier ook gebeurd. De raad heeft namelijk bij besluit van 15 december 2020 de "Geurverordening gemeente Vijfheerenlanden vastgesteld" (hierna: Geurverordening). Op grond van artikel 4, aanhef en onder 1, van de Geurverordening moet een afstand van ten

minste 50 m in acht worden genomen tussen een veehouderij en een binnen de bebouwde kom gelegen geurgevoelig object. Deze afstand geldt blijkens artikel 2, derde lid, van de Geurverordening voor het gehele grondgebied van de gemeente Vijfheerenlanden, voor zover dat behoort tot de bebouwde kom.

8.2. Zoals gezegd is de afstand tussen de voorziene woningen in het zuidoostelijke deel van het plangebied en het perceel van [appellante sub 2] ongeveer 60 m. Aan de afstandseis uit de verordening wordt dus voldaan.

[appellante sub 2] heeft daartegen ingebracht dat de Geurverordening gebreken vertoont, zodat toch uitgegaan moet worden van de afstand van 100 m uit de Wgv, maar dit betoog slaagt niet. Anders dan [appellante sub 2] stelt is in de toelichting bij de Geurverordening de beleidskeuze van de raad voor een afstand van 50 m tussen een veehouderij en een geurgevoelig object wel inhoudelijk gemotiveerd. De stelling van [appellante sub 2] dat de bij de Geurverordening behorende kaart waarop de begrenzing van de bebouwde kom is weergegeven, niet is gepubliceerd, kan - los van de vraag of dat juist is - niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Zoals hiervoor is overwogen geldt de (verminderde) afstand van 50 m voor de bebouwde kom van de gehele gemeente. Voor gevoelige objecten buiten de bebouwde kom geldt een afstand van 25 m (artikel 4, aanhef en onder 2, Geurverordening). In dit geval is daarom ook zonder kaart duidelijk dat moet worden getoetst aan de afstand van 50 m.

Uit het voorgaande volgt dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het plan in overeenstemming is met de afstandseis van 50 m tussen de veehouderij van [appellante sub 2] en de voorziene woningen.

8.3. Over de aan te houden afstanden tot de mestopslag en de opslag van kuilvoer op het perceel van [appellante sub 2] overweegt de Afdeling als volgt.

Op drie locaties op het perceel van [appellante sub 2] vindt mestopslag plaats. Het gaat hierbij om een mestbassin voor de opslag van drijfmest en twee opslaglocaties voor vaste mest/dikke fractie.

Het mestbassin voor de opslag van drijfmest heeft volgens de raad een oppervlakte van minder dan 350 m². Gelet op artikel 3.51, derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) geldt hiervoor een afstandseis van 50 m tot gevoelige objecten. Aan deze afstand wordt volgens de raad voldaan. [appellante sub 2] heeft dit niet betwist. Bij de opslag van drijfmest wordt dus aan de afstandseis voldaan.

De raad heeft ook onweersproken gesteld dat de afstand tussen de vaste-mestopslag op het perceel van [appellante sub 2] tot de voorziene woningen meer dan 100 m bedraagt. Voor het opslaan van agrarische bedrijfsstoffen zijn in artikel 3.46 van het Activiteitenbesluit afstanden vastgelegd. Op grond van het eerste lid van dit artikel geldt een afstandseis van 100 m binnen de bebouwde kom. Bij de vaste-mestopslag wordt dus aan de afstandseis voldaan.

Daarnaast is er volgens de raad nog de zogenoemde "zomeropslag", op een afstand van ongeveer 80 m tot de voorziene woningen. Ook hiervoor geldt op grond van artikel 3.46, eerste lid, in beginsel een afstandseis van 100 m. Deze zomeropslag vond volgens de raad echter al plaats vóór 1 januari 2013, en dan zijn lid 2 en 3 van genoemd artikel van belang. Uit deze leden volgt - kortgezegd - dat in dat geval de afstandseis van 100 m niet geldt, maar dat de drijver van de inrichting maatregelen moet treffen die de geurhinder voorkomen of tot een aanvaardbaar niveau beperken.

Op grond van 3.46, vijfde lid, van het Activiteitenbesluit geldt voor de opslag van kuilvoer een

afstandseis van 25 m tot gevoelige objecten. De raad heeft onweersproken gesteld dat aan deze afstand wordt voldaan.

8.4. De Afdeling overweegt dat als tussen de veehouderij en een geurgevoelig object de in de Wgv of de hierop gebaseerde geurverordening, of de in het Activiteitenbesluit genoemde afstand wordt aangehouden, in beginsel mag worden aangenomen dat bij het geurgevoelig object een aanvaardbaar woon- en leefklimaat gewaarborgd is. Hiervoor is geconcludeerd dat het plan in overeenstemming is met de relevante afstanden van de Wgv en het Activiteitenbesluit.

Over de zomeropslag heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat gelet op de afstand van 80 m tot de voorziene woningen, en de omstandigheid dat deze opslag is afgedekt en niet langdurig aanwezig is, er niet gevreesd hoeft te worden voor onaanvaardbare geurhinder bij de voorziene woningen. De Afdeling volgt dit standpunt van de raad.

Gelet op wat hiervoor is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat het plan geen onaanvaardbare gevolgen zal hebben voor de bedrijfsvoering van

[appellante sub 2] door de geuroverlast bij de voorziene woningen. Het betoog slaagt niet.

Geluid

9. [appellante sub 2] vreest voor beperkingen van haar bedrijfsvoering door de geluidsoverlast die de toekomstige bewoners en gebruikers van het plangebied zullen ervaren van haar veehouderij. Voor de onderbouwing van dit betoog heeft zij het rapport "Akoestisch Onderzoek Firma [appellante sub 2] [locatie 2] Leerbroek" van Milieuadvies Sain van 13 juli 2021 overgelegd (hierna: Geluidsrapport van Sain).

9.1. De raad stelt dat in dit geval wordt voldaan aan de in de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure) aanbevolen richtafstand. Deze afstand bedraagt 50 m binnen een "gemengd gebied". In aanvulling hierop is onderzoek gedaan naar de gevolgen van de voorziene woningen voor de veehouderij van [appellante sub 2]. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport "Onderzoek geluidruimte [appellante sub 2] in relatie tot bestemmingsplan Ontwikkeling Leerbroek" van Adromi Groep van 23 december 2021 (Geluidsrapport van Adromi).

9.2. In zowel het rapport van Sain als dat van Adromi is getoetst aan de geluidsnormen van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit en daarnaast aan de geluidswaarden van hoofdstuk B5.3 van de VNG-brochure. Wat de geluidswaarden van de VNG-brochure betreft is van belang dat het rapport van Sain uitgaat van het gebiedstype "rustige woonwijk", terwijl het rapport van Adromi uitgaat van een "gemengd gebied".

9.3. In het Geluidsrapport van Adromi wordt geconcludeerd dat het plan niet zal leiden tot beperkingen voor [appellante sub 2] ten opzichte van haar huidige wettelijke geluidruimte en dat het akoestisch woon- en leefklimaat in het plangebied goed zal zijn. Over de gehanteerde onderzoeksmethode staat in het geluidsrapport van Adromi het volgende. Het akoestisch ruimtebeslag van [appellante sub 2] is bepaald op basis van een zogenaamd "kavelbronvermogen". Het akoestisch ruimtebeslag wordt begrensd door de geluidgrenswaarden die gelden op grond van het Activiteitenbesluit. Deze grenswaarden gelden ter plaatse van de gevel van de meest nabijgelegen (bestaande) woning van derden. De woning Recht van ter Leede 38 is op basis van de huidige geluidsemissie bepalend voor [appellante sub 2]. Getoetst moet worden of, bij een minimaal gelijkblijvende toegestane

geluidsemisatie, ter plaatse van de grens van het plan binnen de geluidgrenswaarden van het Activiteitenbesluit kan worden gebleven.

Over de reden dat in het onderzoek niet is uitgegaan van de feitelijke bedrijfssituatie bij [appellante sub 2] staat in het rapport van Adromi het volgende. Op woensdag 17 november 2021 is telefonisch contact opgenomen met [appellante sub 2] met het verzoek om bij het bedrijf een geluidsonderzoek uit te mogen voeren. Daarbij is aangegeven dat het onderzoek bedoeld is voor het inzichtelijk maken van de geluidsemisatie van het bedrijf naar het plangebied. [appellante sub 2] heeft in dat gesprek gezegd niet aan het onderzoek mee te werken omdat in haar opdracht al een geluidsonderzoek wordt uitgevoerd. [appellante sub 2] heeft deze toelichting niet weersproken.

9.4. In het geluidsrapport van Sain wordt geconcludeerd dat ter plaatse van de bestaande woningen wordt voldaan aan de normen voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau. Bij de nieuwe woningen in het plangebied wordt de norm van het Activiteitenbesluit voor de nachtperiode overschreden. Deze norm bedraagt 35 dB(A), terwijl de berekende geluidsbelasting bij de nieuwe woningen 37 dB(A) bedraagt. Volgens het geluidsrapport van Sain wordt bij de voorziene woningen ook niet voldaan aan de voorkeursnormstelling en de maximale normstelling die volgt uit hoofdstuk B5.3 van de VNG-brochure. Op de nieuwe woningen wordt de normstelling uit stap 2 en stap 3 voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau overschreden. In de onderzochte situatie komt dat door het inkuilen van mais. Ook bij andere periodieke activiteiten, zoals het inkuilen van gras, of als de tractor op het erf wordt gebruikt voor bijvoorbeeld het vullen van de voerkeuken, zal de normstelling bij de nieuwe woningen overschreden worden. Een overschrijding van stap 2 en stap 3 van de normstelling is in sommige situaties toegestaan. Er moet dan deugdelijk gemotiveerd worden waarom bij een zo hoge geluidsbelasting bij de nieuwe woningen sprake is van een goed woon- en leefklimaat. Over de overschrijding van de normen voor de nachtperiode wordt in het rapport nog opgemerkt dat over het algemeen het activiteitsniveau in de avondperiode lager zal zijn dan waarmee in de onderzochte situatie rekening is gehouden. Daarom zal, met uitzondering van enkele dagen, de geluidsbelasting ter plaatse van de bestaande woningen wél voldoen aan stap 3 van de normstelling.

9.5. Op grond van het voorgaande komt de Afdeling tot het volgende oordeel. Als wordt uitgegaan van het geluidsrapport van Sain kan het plan leiden tot beperkingen van de bedrijfsvoering van [appellante sub 2] door de geringe overschrijding van de geluidsnorm van het Activiteitenbesluit voor de nachtperiode. Uit het geluidsrapport van Adromi volgt dat de bestaande woning aan de Recht van ter Leede 38 maatgevend is voor [appellante sub 2]. De twee geluidsrapporten kunnen niet goed met elkaar worden vergeleken, omdat de toegepaste onderzoeksmethoden verschillen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het geluidsrapport van Adromi naar inhoud en wijze van totstandkoming zulke gebreken of leemten in kennis vertoont, dat de raad zich bij het nemen van het bestreden besluit daarop niet heeft mogen baseren. Bij dit oordeel betreft de Afdeling de omstandigheid dat Adromi niet in de gelegenheid is gesteld om de feitelijke situatie bij [appellante sub 2] te inventariseren, zodat Adromi genoodzaakt was om een alternatieve onderzoeksmethode te hanteren. Van belang is ook dat het enige "knelpunt" volgens het geluidsrapport van Sain een geringe overschrijding is van de norm voor de nachtperiode van het Activiteitenbesluit. Het betoog slaagt niet.

Verkeer

10. [appellante sub 2] betoogt dat de voorziene woningen en in het bijzonder de school zullen leiden tot ernstige problemen met de verkeersafwikkeling in de omgeving van het

plangebied. Recht van ter Leede en de Kerkweg zijn smalle wegen met veel landbouwverkeer, zoals tractoren met landbouwmachines, en vrachtverkeer. Het verrichte verkeersonderzoek houdt geen rekening met het landbouwverkeer. [appellante sub 2] wijst in het bijzonder op de gevolgen van de komst van de school voor de verkeersveiligheid.

10.1. Bij het voorbereiden van het plan is onderzoek verricht naar de gevolgen van de school en de woningen voor de verkeerssituatie in de omgeving van het plangebied. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport "Verkeersonderzoek locatie Slagboom Leerbroek" van Megaborn van 24 juni 2020 (hierna: verkeersrapport). Hierin staat dat op twee locaties verkeerstellingen zijn uitgevoerd. Het gaat om de Kerkweg, tussen de Hoogstraat en de Raadhuisstraat, en de Dorpsweg, direct ten westen van de Kerkweg. De metingen zijn uitgevoerd in de week van 12 tot en met 18 november 2017. In die week was er sprake van een normale, representatieve, verkeerssituatie. Er waren geen evenementen, feestdagen of wegafsluitingen, aldus het verkeersrapport.

De resultaten van de verkeerstellingen zijn weergegeven in een tabel. Daaruit volgt dat ook het aandeel "zwaar verkeer" in de totale verkeersintensiteit is geregistreerd. De Afdeling ziet gelet hierop geen aanleiding om te twijfelen aan het standpunt van de raad dat hiermee alle motorvoertuigbewegingen zijn geregistreerd, waaronder die van het landbouwverkeer. Volgens het verkeersrapport zijn de vastgestelde intensiteiten op de twee wegen acceptabel, onderscheidenlijk laag. Het aandeel "zwaar verkeer" ligt volgens het verkeersrapport onder de landelijk aanvaardbaar geachte norm van 5 procent.

Over de toekomstige verkeerssituatie staat in het verkeersrapport het volgende. Door de voorziene ontwikkeling zal het verkeersaanbod op de centrale assen toenemen. Ervan uitgaande dat het verkeer van en naar het plangebied zich gelijkmatig verdeelt over beide ontsluitingen zal de intensiteit op de Dorpsweg en het Recht van ter Leede toenemen tot ongeveer 2.100 motorvoertuigen per werkdagemaal. Deze wegen hebben voldoende restcapaciteit om het extra verkeer ten gevolge van de ontwikkeling op een verkeersveilige manier te verwerken. Naar verwachting zullen er in de toekomstige situatie ongeveer 1.800 motorvoertuigen per werkdagemaal gebruik maken van de Kerkweg. Gelet op de bebouwde omgeving, het huidige en toekomstige gebruik van de Kerkweg (hoeveelheid verkeer) en de beperkte ruimte om aparte fietsvoorzieningen aan te leggen, is het wenselijk om de Kerkweg binnen de kom af te waarderen naar een erftoegangsweg. Daarbij is het van belang dat de weg zo wordt ingericht dat de rijsnelheden omlaag gaan, aldus het verkeersrapport.

In wat [appellante sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet heeft mogen uitgaan van de bevindingen van het verkeersrapport. De raad heeft deugdelijk onderbouwd dat de voorziene ontwikkeling, in het bijzonder de school, niet zal leiden tot een onaanvaardbare situatie voor de verkeersveiligheid in de omgeving van het plangebied. Bij dit oordeel betreft de Afdeling dat de gemeente verkeerskundige maatregelen zal nemen ter borging van de verkeersveiligheid. Het kruispunt Kerkweg/Recht van ter Leede wordt aangepast en er wordt zo nodig een maximumsnelheid van 30 km per uur op de Kerkweg binnen de bebouwde kom ingesteld.

Het betoog slaagt niet.

Dierenwelzijn

11. [appellante sub 2] vreest dat haar melkkoeien ernstige overlast zullen ondervinden van de bewoners en gebruikers van het plangebied. Zij heeft in dit verband gewezen op de gevolgen van geluid en rook (koken en gebruik van barbecue).

11.1. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat het plan gevolgen zal hebben voor de op het bedrijf gehouden dieren, is het naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk dat dertig nieuwe woningen en een basisschool op een afstand van ongeveer 80 m van de stallen van [appellante sub 2] planologisch relevante gevolgen zullen hebben voor het dierenwelzijn. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

12. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellante sub 2] ongegrond.

Proceskosten

13. De raad hoeft de proceskosten van [appellante sub 2] niet te vergoeden.

Het beroep van [appellant sub 1]

Vorbereiding

14. Over het betoog van [appellant sub 1] dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), omdat de raad onvoldoende overleg heeft gevoerd met de provincie Zuid-Holland en/of Utrecht, overweegt de Afdeling als volgt. In artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro is bepaald dat het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan daarbij overleg pleegt 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. Dit artikellid strekt 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 plegen (uitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#)). Dit betekent dat het relativiteitsvereiste eraan in de weg staat dat deze beroepsgrond tot vernietiging van het plan leidt. Gelet hierop wordt deze beroepsgrond niet inhoudelijk besproken.

15. [appellant sub 1] voert aan dat voor de behandeling van het raadsvoorstel tot het vaststellen van het plan een samenvatting is gemaakt van de zienswijzen die naar voren zijn gebracht over het ontwerpplan. In deze samenvatting zijn volgens haar niet alle argumenten weergegeven over de toetsing van het ontwerpbesluit aan de provinciale verordening.

15.1. De Afdeling overweegt dat niet is gebleken dat de door [appellant sub 1] naar voren gebrachte zienswijze niet gevoegd was als bijlage bij het raadsvoorstel, zodat de Afdeling ervan uitgaat dat de raad beschikte over de integrale zienswijze van [appellant sub 1]. De gestelde omstandigheid dat de zienswijzen niet volledig zijn samengevat leidt niet tot het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met het recht. Alle zienswijzen moeten in ogenschouw worden genomen, maar niet alles hoeft te worden verwoord in de reactie. Het dossier geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad delen van de zienswijzen zou hebben gemist of overgeslagen. Het betoog slaagt niet.

16. De overige door [appellant sub 1] aangevoerde procedurele beroepsgronden geven geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij het voorbereiden van het plan in strijd heeft gehandeld met het recht. Het betoog slaagt niet.

Behoeft

17. [appellant sub 1] betoogt dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Volgens [appellant sub 1] is niet aangetoond dat er behoefte bestaat aan de voorziene woningen. Volgens haar is er geen schaarste aan woningen in Leerbroek. Zij wijst er in dit verband op dat het 5 jaar heeft geduurd om 8 twee-onder-een-kapwoningen die in 2010 zijn opgeleverd te verkopen en dat het complex rond de Kaatsbaan en de vluchtschuur van 25 woningen aan de zuidwestzijde van het Recht van ter Leede in fasen is gebouwd over een bestek van ongeveer 15 jaar. De raad heeft ter onderbouwing van de behoefte aan de woningen gewezen op het rapport "Marktanalyse woningmarkt Leerbroek" van juni 2020. Dit rapport is opgesteld door een makelaar, in opdracht van de initiatiefnemer. In dit rapport is onderzocht of er interesse is aan woningen in het landelijk gebied. Dat is weliswaar het geval, maar daarmee staat niet vast dat er ook een behoefte is, aldus [appellant sub 1].

Over de school heeft [appellant sub 1] aangevoerd dat er geen noodzaak bestaat dat de basisschool verhuist naar het plangebied. Zowel de bestaande locatie aan de Leerbroekseweg als de locatie "De Schep" zijn volgens haar geschikt voor de beoogde nieuwbouw. Anders dan het plangebied liggen deze twee locaties binnen bestaand stedelijk gebied.

17.1. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

17.2. Het plan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied. Dit is tussen partijen niet in geschil.

Woningen

17.3. De resultaten van het onderzoek naar de behoefte aan de woningen zijn vastgelegd in het rapport "Woonbehoefteonderzoek Vijfheerenlanden" van Stec Groep van 4 februari 2020. (hierna: rapport Woonbehoefteonderzoek). Dit onderzoek ligt ook ten grondslag aan de gemeentelijke Woonvisie, vastgelegd door de raad bij besluit van 16 juli 2020. De resultaten van de prognose van de behoefte in de kern "Zederik - Leerbroek" in de periode 2020 - 2040 zijn weergegeven in tabel 5 van het rapport Woonbehoefteonderzoek. Hierin staat dat er tot 2040 behoefte is aan 30 woningen in Leerbroek. Voor de gehele (voormalige) gemeente Zederik is er tot 2040 behoefte aan 510 woningen. Over het bestaande aanbod heeft de raad toegelicht dat er geen andere locaties zijn in Leerbroek waarvoor al een bestemmingsplan is vastgesteld. Daarvoor heeft hij gewezen op de gemeentelijke planningslijst van 8 oktober 2021.

[appellant sub 1] heeft in beroep vooral gewezen op de omstandigheid dat er in het verleden een geringe behoefte was aan nieuwe woningen in Leerboek. Ook heeft zij het genoemde door een makelaar opgestelde rapport over de interesse voor de woningen bestreden. Dit rapport is echter niet dragend voor het bestreden besluit. [appellant sub 1] heeft het rapport Woonbehoefteonderzoek en de door de raad gegeven toelichting over de bestaande "harde plancapaciteit" niet gemotiveerd bestreden.

De Afdeling is gelet op wat hiervoor is overwogen van oordeel dat de raad inzichtelijk heeft gemaakt dat er behoefte bestaat aan de voorziene woningen. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan op het punt van de voorziene woningen is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Het betoog slaagt niet.

School

17.4. Het betoog van [appellant sub 1] over de basisschool komt erop neer dat in de behoefte voorzien kan worden binnen bestaand stedelijk gebied.

De raad heeft toegelicht dat de bestaande basisschool aan de Leerbroekseweg 7 niet meer voldoet aan de eisen die het onderwijs daaraan stelt. Verder ligt de huidige basisschool aan een doorgaande weg en op enige afstand van de kern Leerbroek. De meeste schoolgaande kinderen moeten volgens de raad ongeveer 300 m over een doorgaande weg fietsen of lopen en dat komt de verkeersveiligheid niet ten goede.

Bij het voorbereiden van het plan is onderzoek verricht naar zes locaties voor de basisschool, waaronder het plangebied en de door [appellant sub 1] genoemde locaties. De geschiktheid van de locaties is beoordeeld aan de hand van een aantal criteria, zoals "ruimtelijke inpassing", "verkeersafwikkeling" en "financieel". De resultaten van het onderzoek zijn vastgelegd in het rapport "Gewijzigd haalbaarheidsonderzoek nieuwbouw Eben-Haëzerschool Leerbroek" van 14 augustus 2017 (hierna: Haalbaarheidsonderzoek). In figuur 1 van dit rapport zijn de resultaten van de beoordeling van de locaties samengevat weergegeven. Per criterium is een "score" toegekend (gunstig/minder gunstig/ongunstig). Uit deze tabel volgt dat het plangebied - locatie Slagboom - de meest geschikte locatie is (zesmaal "gunstig", tweemaal "minder gunstig").

De locatie "De Schep" is als "ongunstig" beoordeeld voor het criterium "financieel". In het Haalbaarheidsonderzoek staat hierover dat de kosten voor het bouwrijp maken van deze locatie hoog zullen zijn. Voorgesteld wordt de locatie niet te gebruiken voor de nieuwe school, maar te reserveren voor woningbouwontwikkeling. Op zitting heeft de raad aanvullend toegelicht dat locatie "De Schep" feitelijk niet beschikbaar is, omdat het de gemeente vooralsnog niet gelukt is om met de eigenaar overeenstemming te bereiken over de verkoop van de grond.

De huidige locatie van de school aan de Leerbroekseweg is als "ongunstig" beoordeeld op de criteria "verkeersafwikkeling" en "financieel". Over deze locatie staat in het Haalbaarheidsonderzoek dat de investeringskosten hoger zullen zijn door de noodzaak om tijdelijke huisvesting voor de leerlingen te realiseren. Daarnaast is de verkeersafwikkeling problematisch. Ook ligt de school "decentraal". In het Haalbaarheidsonderzoek wordt voorgesteld deze locatie te herontwikkelen voor woningbouw.

Gelet op het Haalbaarheidsonderzoek is de Afdeling van oordeel dat de keuze van de raad voor het plangebied als meest gewenste locatie voor de school deugdelijk is gemotiveerd. De vastgestelde criteria voor de te maken keuze en de gemaakte afweging op grond daarvan is niet onevenwichtig of anderszins onnavolgbaar.

De Afdeling is gelet op het voorgaande van oordeel dat het plan, wat betreft de voorziene school, is vastgesteld in overeenstemming met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Het betoog slaagt niet.

Verordening ruimte: artikel 2.1.1 en 2.2.1

18. Volgens [appellant sub 1] voorziet het plan in een nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stads- en dorpsgebied. Het plan moet daarom worden getoetst aan artikel 2.1.1, onder c, onder ii, en onder iii, van de Verordening ruimte.

In artikel 2.1.1, onder c, onder ii, wordt verwezen naar artikel 2.2.1 van de Verordening ruimte. Het plan is volgens [appellant sub 1] in strijd met artikel 2.2.1, tweede lid, van de

Verordening ruimte, omdat de ontwikkeling aangemerkt moet worden als "transformatie" en niet voldaan wordt aan de daarvoor gestelde vereisten onder c.

Voor (ontwikkel)locaties groter dan 3 ha geldt op grond van artikel 2.1.1, onder c, onder iii, dat deze opgenomen moeten zijn in het "Programma ruimte", vastgesteld door Provinciale Staten van Zuid-Holland van 9 juli 2014 (daarna verschillende keren gewijzigd). Het plangebied is niet opgenomen als (ontwikkel)locatie in dat programma, aldus [appellant sub 1].

18.1. De Afdeling overweegt dat [appellant sub 1] in beroep heeft gewezen op artikel 2.1.1 en 2.2.1 van de Verordening ruimte zoals initieel vastgelegd bij besluit van 9 juli 2014. Deze bepalingen zijn echter gewijzigd bij besluit van provinciale staten van 14 november 2018 (prb-2018-9113). De Afdeling zal hieronder uitgaan van de gewijzigde bepalingen.

Behoeft

18.2. In artikel 2.1.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening ruimte staat dat de toelichting van het bestemmingsplan ingaat op de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking overeenkomstig artikel 3.1.6, tweede, derde en vierde lid van het Bro. De "laddertoets" van de verordening is dus gelijk aan die van het Bro. De Afdeling heeft hiervoor in overwegingen 17 tot en met 17.4 geoordeeld over het betoog van

[appellant sub 1] dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Daaruit volgt dat evenmin aanleiding bestaat voor het oordeel dat het plan in strijd is met artikel 2.1.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening ruimte.

Ontwikkellocatie

18.3. Het staat vast dat het plangebied niet is opgenomen als (ontwikkel)locatie in het Programma ruimte. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het plangebied een oppervlakte heeft van minder dan 3 ha, zodat artikel 2.1.1, aanhef en onder b, van de Verordening ruimte niet van toepassing is. Ter onderbouwing van zijn standpunt heeft de raad een afbeelding van de verbeelding overgelegd waarop de oppervlakte van het plangebied is berekend/weergegeven. Hieruit volgt dat het plangebied een oppervlakte heeft van ongeveer 2,8 ha. De Afdeling volgt de door de raad verrichte berekening van de oppervlakte van het plangebied. [appellant sub 1] heeft daartegen ingebracht dat het plan tot gevolg heeft dat een deel van het dorpslint, grenzend aan het plangebied, door de voorziene ontwikkeling deel zal uitmaken van "bestaand stads- en dorpsgezicht". De oppervlakte van deze gronden moet daarom volgens haar worden meegerekend, zodat de grens van 3 ha wordt overschreden. De Afdeling ziet echter geen aanleiding om ook de (oppervlakte van de) gronden buiten het plangebied, waarop dus geen ontwikkelingen zijn voorzien, te betrekken bij het bepalen van de oppervlakte van de (ontwikkel)locatie. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat artikel 2.1.1, aanhef en onder b, van de Verordening ruimte niet van toepassing is op het plan. Het betoog slaagt niet.

Aanpassing of transformatie

18.4. [appellant sub 1] heeft haar betoog dat het plan in strijd is met artikel 2.2.1 van de Verordening ruimte als volgt gemotiveerd. De gronden van het plangebied maken blijkens de bij de Verordening ruimte behorende kaart deel uit van een gebied met "beschermingscategorie 2". Indien een ruimtelijke ontwikkeling wat betreft de aard en schaal niet past binnen het gebied en sprake is van "transformatie", is die ontwikkeling niet toegestaan op gronden die zijn aangewezen als "beschermingscategorie 2". Een uitzondering wordt gemaakt voor de ontwikkeling van bovenlokale infrastructuur of van natuur of voor een in het "Programma ruimte" uitgezonderde ruimtelijke ontwikkeling, of een zwaarwegend

algemeen belang, maar daarvan is hier volgens [appellant sub 1] geen sprake.

18.5. Volgens de raad is het plan niet in strijd met artikel 2.2.1, tweede lid, van de Verordening ruimte. In dit geval is geen sprake van "transformatie" als bedoeld in artikel 2.2.1, eerste lid, onder c, maar van "aanpassing", als bedoeld in artikel 2.2.1, eerste lid, onder b, van de Verordening ruimte. Artikel 2.2.1, tweede lid, onder b, van de verordening geldt niet indien sprake is van "aanpassing". Het plan moet dus alleen worden getoetst aan artikel 2.2.1, eerste lid, aanhef en onder b, aldus de raad.

18.6. De Afdeling overweegt dat artikel 2.2.1, tweede lid, onder b, betrekking heeft op ontwikkelingen op gronden die op de bij de verordening behorende kaart (7) worden aangemerkt als gronden van "beschermingscategorie 2". Deze status rust op het (onbebouwde) westelijke deel van het perceel Recht van ter Leede 40-40a. Dit is tussen partijen niet in geschil.

In geschil is of de voorziene ontwikkeling moet worden aangemerkt als "aanpassing" of als "transformatie" als bedoeld in artikel 2.2.1, eerste lid, van de Verordening ruimte. Indien sprake is van "aanpassing", zoals de raad stelt, dan is het plan niet in strijd met artikel 2.2.1, tweede lid, onder b, van de Verordening ruimte.

18.7. Artikel 2.2.1, eerste lid, van de Verordening ruimte maakt onderscheid tussen drie "typen" ontwikkelingen, te weten "inpassing", "aanpassing" en "transformatie". Over dit onderscheid staat in de toelichting bij dit artikel het volgende.

"In dit licht wordt onderscheid gemaakt in drie soorten ontwikkeling:

1. Inpassing. [...];

2. Aanpassing. Dit betreft een gebiedsvreemde ontwikkeling van relatief beperkte omvang, of een (gebiedseigen dan wel gebiedsvreemde) ontwikkeling die niet past bij de schaal en maat van het landschap. Een voorbeeld is een beperkt aantal nieuwe woningen in het buitengebied of een nieuw landgoed. Omdat in deze gevallen niet aan (alle) richtpunten van de kwaliteitskaart kan worden voldaan, zijn ontwerpoptimalisatie, inpassingsmaatregelen of aanvullende ruimtelijke maatregelen nodig om de ruimtelijke kwaliteit te behouden of te verbeteren. De rol van de provincie zal zich, afhankelijk van het type gebied en het type ontwikkeling, vooral richten op het toewerken naar een kwalitatief optimaal resultaat.

3. Transformatie. Bij transformatie gaat het om een verandering van een gebied van dusdanige aard en omvang dat er een nieuw landschap ontstaat. Dit is bijvoorbeeld het geval bij uitleglocaties voor woningbouw en bedrijventerrein of de aanleg van grootschalige recreatiegebieden. Gelet op de wezenlijke verandering van het gebied is het reëel om aan te nemen dat niet aan alle richtpunten van de kwaliteitskaart kan worden voldaan, maar dat door middel van een nieuw integraal ontwerp er een nieuwe ruimtelijke kwaliteit ontstaat die nog niet is ondervangen in de richtpunten. Het ontwerp kan gepaard gaan met inpassingsmaatregelen of aanvullende ruimtelijke maatregelen in de omgeving. Gelet op de omvang van de ontwikkeling kunnen dergelijke maatregelen - eenvoudiger dan bij aanpassing - onderdeel uitmaken van hetzelfde plan. Bij transformatie-opgaven is bijna altijd een provinciaal doel of belang in het geding en zal de betrokkenheid van de provincie zich richten op een actieve behartiging van provinciale doelen, een kwalitatief optimaal resultaat inclusief een maatschappelijke tegenprestatie."

18.8. Bij transformatie gaat het volgens de toelichting om "een verandering van een gebied van dusdanige aard en omvang dat er een nieuw landschap ontstaat" en om "een wezenlijke verandering van het gebied". Het gaat hier om 30 nieuwe woningen en een school(gebouw).

Het plangebied grenst aan de kern van Leerbroek. Een deel van het plangebied was al bebouwd. Al met al is dit geen ontwikkeling van zo'n aard en omvang dat een nieuw landschap ontstaat. Omdat geen sprake is van "transformatie" (en evenmin van "inpassing"), is de Afdeling van oordeel dat de voorziene ontwikkeling moet worden aangemerkt als "aanpassing" in de zin van artikel 2.2.1, eerste lid, van de Verordening ruimte. De Afdeling volgt daarom het standpunt van de raad dat artikel 2.2.1, tweede lid, onder b, niet van toepassing is op het plan. Het betoog slaagt niet.

18.9. Het vorenstaande betekent dat het plan getoetst moet worden aan artikel 2.2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Verordening ruimte. De ruimtelijke kwaliteit van het gebied moet per saldo ten minste gelijk blijven door (i) zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving, rekening houdend met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart en door (ii) het zo nodig treffen van aanvullende maatregelen als bedoeld in artikel 2.2.1, derde lid.

In de plantoelichting staat dat het plan zorgt voor een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. De bestaande verouderde agrarische gebouwen worden gesloopt. Om een optimale ruimtelijke kwaliteitswinst te bereiken wordt de vrijgekomen locatie op een passende wijze ingericht. De karakteristieke bedrijfswoningen blijven behouden en de 30 nieuwe grondgebonden woningen sluiten wat betreft de bouwstijl en maatvoering aan bij de directe omgeving. Ook de basisschool zal aansluiten bij de bebouwing in de directe omgeving omdat de school zal bestaan uit maximaal één bouwlaag met een kap. Het stedenbouwkundig ontwerp is zo opgezet dat de rooilijnen van de woningen de slagenrichting van het landschap volgen. Het plan sluit met deze rechte structuren stedenbouwkundig aan bij de bebouwde kom van Leerbroek. De nieuwbouwwijk zal hierdoor "samensmelten" met de huidige kern en één geheel vormen. Omdat het plangebied een entreefunctie heeft voor de kern Leerbroek is het plan stedenbouwkundig gezien passend. Met het "wegbestemmen" van de agrarische bebouwing wordt ongewenst zwaar verkeer uit de dorpskern Leerbroek weggenomen. Daarnaast wordt verdere veroudering van de agrarische bebouwing en daarmee verpaupering en aantasting van de ruimtelijke kwaliteit voorkomen. Met de verplaatsing van het agrarisch bedrijf uit een locatie tegen de kern van Leerbroek voorziet het plan ook in een verbetering van het woon- en leefklimaat aan het Recht van ter Leede, aldus de plantoelichting.

Voor de beoogde ontwikkeling is een beeldkwaliteitsplan opgesteld door Buro Beuk, dat bij de plantoelichting is gevoegd. Hierin wordt de ruimtelijke inpassing van het initiatief beschreven. Ook zijn in het beeldkwaliteitsplan de welstandscriteria voor het plangebied vastgelegd.

18.10. De Afdeling overweegt dat het plan weliswaar leidt tot meer bebouwing in het plangebied, aangezien het westelijke deel nu onbebouwd is, maar daar staat tegenover dat de bestaande agrarische bebouwing op het oostelijke deel van het plangebied wordt gesloopt. Op het punt van het beeldkwaliteitsplan heeft de raad toegelicht dat de daarin opgenomen woningen zijn opgenomen als referentie en dat het niet de bedoeling is dat daarin opgenomen gebouwen "worden gekopieerd". De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de beoogde ontwikkeling leidt tot een achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. Bij dit oordeel is van belang dat de raad bij het vaststellen van het plan een beoordeling moet verrichten van de gevolgen van het plan voor de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied en dat hij daarbij beoordelingsruimte heeft. De omstandigheid dat enige discussie mogelijk is over de waardering van de gevolgen van de ontwikkeling voor de ruimtelijke kwaliteit, geeft geen aanleiding om het standpunt van de raad niet te volgen. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het plan niet in strijd is met artikel 2.2.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Verordening ruimte. Het betoog slaagt niet.

Verordening ruimte: weidevogelgebied

19. [appellant sub 1] betoogt verder dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 2.2.1, vijfde lid, onder b, van de Verordening ruimte. Het westelijke deel van het perceel Recht van ter Leede 40-40a is in de verordening aangewezen als weidevogelgebied. De ontwikkeling van het gebied voor een school en woningen leidt tot een aantasting van het weidevogelgebied, aldus [appellant sub 1].

19.1. Het standpunt van de raad is dat geen sprake is van een "significante aantasting" van het weidevogelgebied, omdat het plangebied feitelijk niet de functie heeft van (belangrijk) weidevogelgebied. De raad verwijst ter onderbouwing hiervan naar het verrichte ecologische onderzoek. De resultaten daarvan zijn vastgelegd in het rapport "Oriënterend onderzoek naar beschermde flora en fauna aan Recht van ter Leede 40a te Leerbroek" van Blom Ecologie B.V. van 3 december 2019, als bijlage opgenomen bij de plantoelichting (hierna: Rapport flora en fauna).

19.2. In het rapport Flora en fauna wordt onderkend dat (een deel van) het plangebied - door de provincie - is aangewezen als een belangrijk weidevogelgebied. Vervolgens wordt geconcludeerd dat de beoogde ontwikkellocatie geen deel uitmaakt van voor weidevogels relevant gebied. Het gebied wordt, voor zover bekend, gebruikt als algemeen leefgebied en heeft geen bijzondere waarde voor weidevogels, aldus het rapport.

In het kader van de beroepsprocedure heeft de raad nog een aanvullend ecologisch onderzoek laten verrichten. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in de notitie "Weidevogelgebied en inrichting Ontwikkeling Leerbroek" van Blom Ecologie van 17 december 2021. Hierin wordt geconcludeerd dat het plangebied door overmatige verstoringen niet geschikt is en nooit geschikt is geweest als belangrijk weidevogelgebied. De realisatie van de woonwijk en basisschool leidt dus niet tot aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden van het weidevogelgebied.

19.3. De Afdeling is van oordeel dat de omstandigheid dat het plan voorziet in de bouw van een school en woningen op een nu onbebouwd weiland dat in de verordening is aangewezen als weidevogelgebied, een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van dat weidevogelgebied oplevert. Het gebied wordt door de voorziene ontwikkeling in de toekomst permanent ongeschikt als leefgebied voor weidevogels. De Afdeling volgt dus niet de door de raad voorgestane lezing van de aan de orde zijnde bepaling dat er geen sprake is van een aantasting, omdat de gronden feitelijk ongeschikt zijn als leefgebied voor weidevogels. Dat betoog had voor de gemeente aanleiding kunnen zijn om provinciale staten te verzoeken de provinciale verordening op dit punt aan te passen. Dit betekent dat het plan getoetst moet worden aan de beleidsregel "Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland 2013, vastgesteld door gedeputeerde staten van Zuid-Holland bij besluit van 21 mei 2013. Dit is niet gebeurd. Gelet hierop is het plan in strijd met artikel 2.2.1, vijfde lid, onder b, van de Verordening ruimte. Het betoog slaagt.

Verkeersveiligheid

20. Wat [appellant sub 1] heeft aangevoerd over de verkeersveiligheid komt er in wezen op neer dat de (fysieke) omstandigheden in en rond het plangebied zo zijn dat de verkeersveiligheid ter plaatse niet kan worden geborgd. Het gaat haar in het bijzonder om de gevolgen van de school. [appellant sub 1] voert ook aan dat de verkeersveiligheid beter wordt gediend door een school op de oude locatie dan in het plangebied. De Afdeling heeft hiervoor in 10-10.1 een vergelijkbaar betoog van [appellante sub 2] besproken. De Afdeling ziet in wat

[appellant sub 1] heeft aangevoerd geen aanleiding om anders te oordelen over de verkeersveiligheid in de omgeving van de voorziene school dan zij heeft gedaan bij het beroep van [appellante sub 2]. Het betoog slaagt niet.

Overige beroepsgronden

21. Wat [appellant sub 1] voor het overige heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het plan niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd met het recht is vastgesteld.

Opdracht

22. In artikel 8:51d van de Awb is bepaald dat de Afdeling het bestuursorgaan kan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen.

23. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling een tussenuitspraak doen en de raad opdragen om alsnog binnen

20 weken na de verzending van deze tussenuitspraak de geconstateerde gebreken in het besluit van 8 juli 2021 te herstellen.

De raad dient met inachtneming van wat in 19.3 is overwogen het plan te toetsen aan de beleidsregel "Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland 2013" en nader te onderbouwen dat het plan daaraan voldoet. De raad kan er ook voor kiezen en andere planregeling vast te stellen.

De raad dient de Afdeling en de andere partijen mee te delen op welke wijze het gebrek is hersteld en hij moet het eventuele nieuwe besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Bij de voorbereiding van het nieuwe besluit hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten

24. In de einduitspraak zal worden geoordeeld over de vergoeding van de proceskosten van [appellant sub 1].

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellante sub 2] ongegrond;

II. draagt naar aanleiding van het beroep van [appellant sub 1], de raad van de gemeente Vijfheerenlanden op om binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak:

- met inachtneming van overweging 23 het daarin omschreven gebrek in het besluit van 8 juli 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ontwikkeling Leerbroek" te herstellen, en

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en de eventuele wijziging van het bestreden besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Milosavljević, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

w.g. Milosavljević
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 augustus 2022

739.

BIJLAGE

Wet geurhinder en veehouderij

Artikel 4

1. De afstand tussen een veehouderij waar dieren worden gehouden van een diercategorie waarvoor niet bij ministeriële regeling een geuremissiefactor is vastgesteld, en een geurgevoelig object bedraagt:

- a. ten minste 100 meter indien het geurgevoelige object binnen de bebouwde kom is gelegen, en
- b. ten minste 50 meter indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen.

[...].

Artikel 6

[...];

3. Bij gemeentelijke verordening kan worden bepaald dat binnen een deel van het grondgebied van de gemeente een andere afstand van toepassing is dan de afstand, genoemd in artikel 4, eerste lid, met dien verstande dat deze:

- a. ten minste 50 meter bedraagt indien het geurgevoelige object binnen de bebouwde kom is gelegen, en
- b. ten minste 25 meter bedraagt indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen.

[...].

Activiteitenbesluit milieubeheer

Artikel 3.46

1. Het opslaan van agrarische bedrijfsstoffen vindt plaats op ten minste:

- a. 100 meter afstand tot een geurgevoelig object dat binnen de bebouwde kom is gelegen, of
- b. 50 meter afstand tot een geurgevoelig object dat buiten de bebouwde kom is gelegen.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op het opslaan van agrarische bedrijfsstoffen, indien de plaats waar deze bedrijfsstoffen zijn opgeslagen, is gelegen binnen een van de afstanden genoemd in dat lid, het opslaan reeds voor 1 januari 2013 plaatsvond en verplaatsing van de opgeslagen bedrijfsstoffen redelijkerwijs niet kan worden gevergd.

3. Indien het tweede lid van toepassing is:

- a. treft degene die de inrichting drijft maatregelen of voorzieningen die geurhinder voorkomen of tot een aanvaardbaar risico beperken, en

b. geeft degene die de inrichting drijft op verzoek van het bevoegd gezag aan welke maatregelen of voorzieningen hij daartoe heeft getroffen of zal treffen.

[...];

5. In afwijking van het eerste lid vindt het opslaan van kuilvoer plaats op ten minste 25 meter afstand tot een geurgevoelig object.

[...].

Artikel 3.51

1. Een mestbassin is gelegen op een afstand van ten minste 100 meter van een geurgevoelig object.

[...];

3. In afwijking van het eerste en tweede lid bedragen de afstanden, genoemd in die leden 50 meter onderscheidenlijk 25 meter, indien de gezamenlijke oppervlakte van de in de inrichting aanwezige bassins minder bedraagt dan 350 vierkante meter.

[...].

Geurverordening gemeente Vijfheerenlanden

(Geldend van 12-01-2021 t/m 22-10-2021)

Artikel 2: Aanwijzing gebieden

1. Het gebied als bedoeld in artikel 6, lid 1 van de Wet is het gebied zoals aangegeven op de bij deze verordening behorende en als zodanig gewaarmerkte kaart 1 (bijlage 1: andere geurnorm).

2. Het gebied als bedoeld in artikel 6, lid 2 van de Wet wordt aangewezen het gehele grondgebied van de gemeente Vijfheerenlanden.

3. Het gebied als bedoeld in artikel 6, lid 3 van de Wet wordt aangewezen het gehele grondgebied van de gemeente Vijfheerenlanden.

Artikel 4: Andere afstanden geurgevoelige objecten

In afwijking van artikel 4, lid 1 van de Wet bedraagt de minimale afstand van een veehouderij tot een geurgevoelig object in het gebied als genoemd in artikel 2, lid 3 van deze verordening:

1. Binnen de bebouwde kom 50 meter;

2. Buiten de bebouwde kom 25 meter.

Verordening Ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland (zoals gewijzigd bij besluit van 14 november 2018)

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

In deze verordening en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:

bestaand stads- en dorpsgebied: bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 1.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening;

ruimtelijke kwaliteit: kwaliteit van een gebied die bepaald wordt door de mate waarin sprake

is van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde;
stedelijke ontwikkeling: stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening;

Artikel 2.1.1 Stedelijke ontwikkelingen

Lid 1 Stedelijke ontwikkelingen

Een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende eisen:

- a. de toelichting van het bestemmingsplan gaat in op de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking overeenkomstig artikel 3.1.6, tweede, derde en vierde lid van het Besluit ruimtelijke ordening;
- b. indien in de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand stads- en dorpsgebied kan worden voorzien en voor zover daarvoor een locatie groter dan 3 hectare nodig is, wordt gebruik gemaakt van locaties die zijn opgenomen in het Programma ruimte.

Artikel 2.2.1 Ruimtelijke kwaliteit

Lid 1 Ruimtelijke kwaliteit bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen

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:
 - i. zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving, rekening houdend met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart, en
 - ii. 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:
 - i. 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
 - ii. het zo nodig treffen van aanvullende ruimtelijke maatregelen als bedoeld in het derde lid.

Lid 2 Uitzonderingen vanwege beschermingscategorieën

- a. Een bestemmingsplan voor een gebied met beschermingscategorie 1, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op 'Kaart 7 Beschermingscategorieën ruimtelijke kwaliteit', kan niet voorzien in een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in het eerste lid, onder b en c, tenzij het gaat om de ontwikkeling van bovenlokale infrastructuur of van natuur of om een in het Programma ruimte uitgezonderde ruimtelijke ontwikkeling of een zwaarwegend

algemeen belang en voorts wordt voldaan aan de onder b en c gestelde voorwaarden.

b. Een bestemmingsplan voor een gebied met beschermings-categorie 2, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op 'Kaart 7 Beschermingscategorieën ruimtelijke kwaliteit', kan niet voorzien in een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in het eerste lid, onder c, tenzij het gaat om de ontwikkeling van bovenlokale infrastructuur of van natuur of om een in het Programma ruimte uitgezonderde ruimtelijke ontwikkeling of een zwaarwegend algemeen belang en voorts wordt voldaan aan de onder c gestelde voorwaarden.

Lid 3 Aanvullende ruimtelijke maatregelen

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

i. duurzame sanering van leegstaande bebouwing, kassen en/of boom- en sierteelt;

ii. wegnemen van verharding,

iii. toevoegen of herstellen van kenmerkende landschapselementen;

iv. 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 sub 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.

Lid 4 Beeldkwaliteitsparagraaf

Een bestemmingsplan dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in het eerste lid bevat een beeldkwaliteitsparagraaf, waarin het effect van deze ontwikkeling op de bestaande kenmerken en waarden wordt beschreven en waaruit blijkt dat de ruimtelijke kwaliteit ten minste gelijk blijft, voor zover het gaat om een ruimtelijke ontwikkeling:

a. waarbij de richtpunten van de kwaliteitskaart in het geding zijn, of

b. die is gelegen op gronden binnen een beschermingscategorie als bedoeld in het tweede lid, onder a en b.

Lid 5 Afstemming op specifieke regels

a. Voor zover in deze verordening specifieke regels zijn opgenomen ten behoeve van bepaalde typen ruimtelijke ontwikkelingen gaan die specifieke regels voor, tenzij het bepaalde in dit artikel zich daartegen niet verzet;

b. Voor zover een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in het eerste lid een significante aantasting tot gevolg heeft van de wezenlijke kenmerken en waarden van belangrijke weidevogelgebieden, recreatiegebieden rond de stad, of karakteristieke landschapselementen, is het provinciale compensatiebeleid van toepassing zoals vastgelegd in de beleidsregel Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland (2013). De toelichting bij het bestemmingsplan bevat een verantwoording over de wijze van compensatie.

