

AANTEKENEN

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
Fax 038 425 48 88
provincie.overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

De raad van de gemeente Haaksbergen
Postbus 102
7480 AC HAAKSBERGEN

Inlichtingen bij

dhr. J. Bakhuis/A. van Maurik
telefoon 038 499 8161/8169
A.v.Maurik@overijssel.nl

Aanwijzing ex art. 3.8, lid 6 Wro bestemmingsplan "bestemmingsplan Buurse Zuid"
gemeente Haaksbergen.

Datum

26.01.2010

Kenmerk

2010/0012705

Pagina

1

Inleiding

Op 17 december 2009 hebben wij uw raadsbesluit d.d. 16 december 2009 inzake de vaststelling van het bestemmingsplan "Buurse Zuid" ontvangen. Het door uw raad vastgestelde plan biedt de mogelijkheid om in het gebied ten zuiden van de kern Buurse circa 44 woningen te realiseren.

Uw brief

Vooroverleg voorontwerp bestemmingsplan

Uw kenmerk

In het kader van de planvoorbereiding is het voorontwerpbestemmingsplan weliswaar voorgelegd aan de provinciale diensten maar het ontwerpplan is zonder afwachting van het advies (de vooroverleg reactie) ter inzage gelegd. Hoewel er geen advies is uitgebracht was de gemeente zowel ambtelijk als bestuurlijk op de hoogte van de provinciale bedenkingen tegen het plan. Tijdens de termijn van vooroverleg is de gemeente in diverse ambtelijke overleggen en contacten gewezen op de mogelijke strijd van de voorgestane ontwikkeling met het (komend) provinciaal beleid zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. Wat betreft het beleid zoals dat gold voor de inwerkingtreding van de Omgevingsvisie merken wij hierbij nog het volgende op. Het feit dat het plangebied weliswaar binnen de rode contour van Streekplan Overijssel 2000+ was opgenomen betekent niet een "recht" op bebouwing. Ook bij het streekplanbeleid moest rekening gehouden worden met de karakteristieke waarden van de es (als gebiedskenmerk) en werden eisen gesteld aan een goede ruimtelijke kwaliteit een zorgvuldige en landschappelijk verantwoorde inpassing van de beoogde woningbouwontwikkeling.

Zienswijze ontwerp bestemmingsplan

Het plan heeft overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.8, lid 1 van de Wro met ingang van 17 september 2009 tot en met 29 oktober 2009 ter inzage gelegen. Tijdens deze termijn kon een ieder tegen het ontwerpbestemmingsplan zienswijzen naar voren brengen. Van deze mogelijkheid hebben wij bij brief van 6 oktober 2009 gebruik gemaakt. In onze zienswijze hebben wij aangegeven dat in het ontwerpbestemmingsplan onvoldoende rekening is gehouden met het provinciaal belang.

In de zienswijze is gemotiveerd aangegeven dat het plan in strijd is met de Omgevingsverordening Overijssel 2009 op de volgende onderdelen:

- de woningbouwprogrammering is niet onderbouwd vanuit een met de buurgemeenten en provincie afgestemde woonvisie;
- de toepassing van de SER-ladder omdat niet is onderbouwd dat er geen locaties beschikbaar zijn binnen bestaand bebouwd gebied;

Bijlagen

Datum verzending

- er is niet aangetoond dat er sprake is van zwaarwegende sociaal economische redenen die rechtvaardigen dat er woningbouw zou moeten plaatsvinden op een es;
- er is niet onderbouwd dat het plan bijdraagt aan de versterking van de ruimtelijke kwaliteit conform de gebiedskenmerken.

Onze zienswijze tegen het ontwerp bestemmingsplan was erop gericht u er toe te bewegen het plan eerst vast te stellen als voldaan is aan de eisen/voorwaarden die de Verordening aan bestemmingplannen stelt.

Bij besluit van 16 december 2009 heeft uw raad het bestemmingsplan Buurse Zuid vastgesteld. Daarbij is onze zienswijze volgens het raadsbesluit (deels) overgenomen op het punt van een aanpassing van de toelichting bij het bestemmingsplan (Paragraaf 3.1).

De bestemmingsplantoelichting vermeldt bij het onderdeel "Woningbouw/Generieke beleidskeuze" het volgende:

"De woningbouwbehoefte wordt onderbouwd door de gemeentelijke woonvisie. Deze is niet afgestemd met buurgemeenten en/of de provincie, omdat dit voor 1 september 2009 niet was vereist. Wel is de woonvisie besproken met de provincie" "De woningbouwopgave is gebaseerd op de gemeentelijke woonvisie. Hierover is overleg gaande met de provincie. De gemeentelijke woonvisie geeft voor Buurse een nieuwbouwbehoefte aan voor de komende tien jaar van 65 woningen. Tevens beschikt Buurse over een kavelinschrijvingslijst met 33 woningzoekenden. Op grond hiervan wordt het aannemelijk geacht dat er een substantiële woningbehoefte in Buurse aanwezig is die de vraag naar een nieuwbouwlocatie rechtvaardigt. Op grond van bovenstaande wordt een ruimtebeslag geraamd van ruim 4 ha bruto plangebied. Deze opgave is niet anders op te lossen dan in de vorm van een nieuwe woningbouwlocatie aansluitend op de ruimtelijke structuur van Buurse".

Bij het onderdeel "SER-ladder" is voorzover van belang het volgende toegelicht:

"De huidige structuur van Buurse biedt nergens ruimte voor. De locaties die eventueel voor bebouwing in aanmerking zouden komen, liggen allemaal ergens aan de rand van bestaande bebouwing. Deze locaties liggen of eveneens in kwetsbaar gebied of binnen de milieuzonering van de aanwezige agrarische bedrijven".

"Met betrekking tot de vraag of ook in andere kernen kan worden voorzien in een uitbreidingsbehoefte voor Buurse wil de gemeente het volgende opmerken. De leefbaarheid in Buurse is een belangrijke sociaal-maatschappelijke overweging om uitbreiding in Buurse toe te laten. Buurse heeft (nog) een bloeiend verenigingsleven. Voor de instandhouding van dit verenigingsleven is het vasthouden van de eigen inwoners van vitaal belang. Met name de jongeren zijn daarbij onmisbaar. Haaksbergen is afgezien van bovenstaande geen echt alternatief, omdat ook daar de uitbreidingsmogelijkheden niet voor het oprapen liggen".

Over de gebiedskenmerken/ruimtelijke kwaliteit van het plangebied wordt in de plantoelichting het volgende aangegeven:

"Het plan draagt, evenals bij vorenstaande punt aan de orde, vanzelfsprekend niet zonder meer bij aan een versterking van de ruimtelijke kwaliteit van de gebiedskenmerken. Bij een dergelijk ingrijpende functieverandering is dit geen reële opgave. Bij de planvorming is evenwel op diverse punten rekening gehouden met de bijzondere landschappelijke kwaliteiten van het gebied. Een en ander is in de toelichting op het stedenbouwkundig plan verder uitgewerkt."

In het plan wordt de es zichtbaar gemaakt door het weghalen van de bosschages langs de Alsteedseweg. Daarnaast blijft de hoofdligging onaangetast en wordt de hoogteligging geaccentueerd door de wijze van inrichting van de nieuwe groenzone aan de zuidkant van het plangebied.

Met betrekking tot het LOP wil de gemeente graag het volgende opmerken. Dit bewuste plan stamt uit 2005 en de structuurvisie is in 2006 vastgesteld. Overigens wordt ook niet ontkend dat de es landschappelijk waardevol is.

Ook in de Structuurvisie 2006 wordt dat opgemerkt. Alles afwegende, is er echter voor gekozen toch de es verder te bebouwen en aan te sluiten op de reeds op de es gesitueerde bebouwing.

De gebiedskenmerkenkaart van de provincie laat zien dat geheel bebouwd Buurse en een groot deel van het omringende gebied in een essenlandschap liggen. Bij strikte toepassing van de doelstelling om de ontwikkelingen te beoordelen op de bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit zou de stelling kunnen worden aangegaan dat nergens rond Buurse mogelijkheden zijn te vinden voor woningbouw."

Inzet aanwijzingsbevoegdheid

Op grond van art. 3.8 lid 6 van de Wro zijn wij bevoegd om gedurende 6 weken na vaststelling van het bestemmingsplan door uw raad een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 4.2 lid 1 van de Wro, dit als een zienswijze niet of niet volledig is overgenomen waardoor provinciale belangen worden geschaad.

De te geven aanwijzing strekt er toe dat het bestemmingsplan buiten werking gesteld wordt. Het geven van een reactieve aanwijzing vereist een dubbele motivering. Wij zullen moeten aangeven waarom de betrokken provinciale belangen niet met de inzet van andere bevoegdheid kan worden beschermd. Verder zal moeten worden gemotiveerd welke provinciale belangen het met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken om aan de gemeenteraad een aanwijzing te geven.

Zowel in de Omgevingsvisie Overijssel 2009 als in de Verordening Overijssel 2009 is vooraf duidelijk kenbaar gemaakt welke eisen en regels worden gesteld aan nieuwe ontwikkelingen als een nieuwe woonwijk op een waardevolle es. Nu de gemeente in strijd met het motiveringsvereiste deze ontwikkeling mogelijk maakt, zien wij geen andere mogelijkheid om de in het geding zijnde provinciale belangen veilig te stellen dan door middel van de inzet van het instrument van de reactieve aanwijzing. Met het geven van de reactieve aanwijzing kan worden voorkomen dat het bestemmingsplan in strijd met de Verordening van kracht wordt.

- 3 Over de noodzaak om in deze plansituatie een reactieve aanwijzing te geven hebben wij het volgende overwogen.

Uw brief

Provinciaal belang/beleid.

Uw kenmerk

Omgevingsvisie Overijssel 2009

Op 1 juli 2009 hebben Provinciale Staten van Overijssel de Omgevingsvisie Overijssel 2009 vastgesteld. De Omgevingsvisie heeft de status van Structuurvisie als bedoeld in artikel 2.2, lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening.

In de Omgevingsvisie Overijssel 2009 is de provinciale visie op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie beschreven.

Omgevingsverordening Overijssel 2009

Na vaststelling van de Omgevingsvisie Overijssel 2009 door Provinciale Staten in juli 2009 is op 1 september 2009 de Omgevingsverordening Overijssel 2009 van kracht geworden. De Omgevingsverordening heeft de status van Ruimtelijke verordening in de zin van artikel 4.1 Wro en is bedoeld als juridisch instrument voor de doorwerking van het provinciaal beleid/belang. In de Verordening zijn (instructie) regels opgenomen waaraan gemeentelijke bestemmingsplannen (inhoud en toelichting) moeten voldoen.

Dit betekent dat het bestemmingsplan "Burse Zuid" in overeenstemming zal moeten zijn met het beleid in de Omgevingsvisie waar conform het uitvoeringsmodel (pagina 70) gezien zal moeten worden of, waar en hoe een ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd kan worden en met de regels zoals die in de Verordening zijn opgenomen.

Woningbouw/woonvisie

In de Omgevingsverordening is voor het onderdeel Woningbouw (artikel 2.2.2) aangegeven dat bestemmingsplannen voorzien in de totstandkoming van nieuwe woningbouwlocaties voorzover de nieuwe woningbouwlocatie naar aard, omvang en locatie in overeenstemming is met een (actuele) Woonvisie waarover overeenstemming is bereikt met de buurgemeenten en met ons college.

Wij constateren dat het bestemmingsplan niet strookt met de Verordening op het punt van de eisen en voorwaarden die aan de Woonvisie worden gesteld.

In de toelichting bij het bestemmingsplan erkent de gemeente dat de gemeentelijke woonvisie niet is afgestemd met de buurgemeenten en ons college. Er is geen sprake van een actuele woonvisie. Wat betreft de woningbehoefte geeft de gemeente aan dat er in Buurse behoefte zou bestaan aan circa 44 woningen. Dit rechtvaardigt de vraag naar een nieuwbouwlocatie die niet anders op te lossen is dan projectie op de waardevolle es.

Volgens onze informatie zijn er de afgelopen 10 jaar circa 2 woningen per jaar gerealiseerd. Uitgaande van deze behoefte zullen er naar ons oordeel de komende 10 jaar circa 20 woningen noodzakelijk zijn.

Datum

26.01.2010

Kenmerk

2010/0012705

Pagina

SER ladder

In de Omgevingsverordening is als regel vastgelegd dat vanuit het principe van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik ("inbreiding" gaat voor "uitbreiding") de zogeheten SER ladder wordt toegepast bij het ontwikkelen van woningbouwplannen waarbij naar het bebouwde gebied binnen de kern Buurse wordt gekeken.

In de Verordening is dit provinciaal belang/beleid neergelegd in artikel 2.1.3, SER ladder voor de Stedelijke omgeving.

Wij constateren dat bij dit bestemmingsplan, in strijd met de regels in de Verordening, de SER ladder niet correct is toegepast. In de onderbouwing/toelichting bij het bestemmingsplan is onvoldoende aangetoond en gemotiveerd dat er geen toereikende potentiële inbreidingsmogelijkheden voorhanden zijn in de kern Buurse.

Voor de kern Buurse heeft de gemeente volstaan met het in beeld brengen van belemmeringen van enkele mogelijke uitbreidingslocaties (hindercirkel agrariërs).

Uit beschikbare informatie blijkt dat er in ieder geval het plan "Meulenkamp" binnen de bestaande bebouwing van Buurse (aan te merken als inbreidingslocatie) bouwmogelijkheden biedt ter grootte van circa 8 woningen. Eventuele andere bouwmogelijkheden binnen de bebouwde kom van Buurse die benut zouden kunnen worden, zijn niet nader onderzocht.

Es/gebiedskennmerken

De provincie Overijssel richt zich met artikel 2.1.5 van de Omgevingsverordening op het sturen op ruimtelijke kwaliteit, vanuit het principe dat elke nieuwe ontwikkeling moet bijdragen aan de versterking van ruimtelijke kwaliteit conform gebiedskennmerken. Dit is geformuleerd als een motiveringsvereiste. Binnen het aangereikte afwegingssysteem, worden in de Catalogus Gebiedskennmerken naast richtinggevende en inspirerende uitspraken, ook normerende uitspraken gedaan. Van deze normerende uitspraken kan bij de vaststelling van bestemmingsplannen alleen vanwege zwaarwegende sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen worden afgeweken, onder de voorwaarde dat voldoende verzekerd is dat er sprake is van versterking van ruimtelijke kwaliteit conform de ambities zoals aangegeven in de Catalogus Gebiedskennmerken.

Voor dit bestemmingsplan is met name relevant dat in het kader van artikel 2.1.5 van de Omgevingsverordening in de Catalogus Gebiedskennmerken een normerende uitspraak wordt gedaan over essenlandschappen. De provincie wil daarmee het provinciale belang veilig stellen dat essen als onderdeel van het waardevolle essenlandschap behouden moeten worden als ruimtelijke eenheid en dat de kenmerkende karakteristieken versterkt worden.

Uitgangspunt is dat nieuwe ontwikkelingen/bebouwing op de es in principe niet zijn toegestaan. In de Catalogus Gebiedskenmerken is als norm aangegeven dat essen een beschermende bestemmingsregeling krijgen die gericht is op instandhouding van de karakteristieke openheid, de huidige bodemkwaliteit en het huidige reliëf. Als er ontwikkelingen plaats moeten vinden in het essenlandschap dan krijgen deze een plaats in de flanken waarbij het landschappelijk raamwerk moet worden versterkt.

Als provinciale ambitie is voor essen geformuleerd dat de es als ruimtelijke eenheid behouden moet worden en dat de contrasten tussen de verschillende landschapsonderdelen versterkt moeten worden. Daarbij worden de volgende landschapsonderdelen specifiek genoemd:

- grote open maat van de essen;
- het mozaïk van de flank van de essen;
- de open beekdalen en de vroegere heidevelden.

De samenhang hiertussen krijgt opnieuw vorm en inhoud door accentuering van de verschillende onderdelen en overgangen. Daarbij wordt genoemd dat de flank van de es eventueel ruimte biedt voor ontwikkelingen, mits de karakteristieke structuur van erven, beplantingen, routes en open ruimten wordt versterkt.

Wij constateren dat de gemeente in het plan geen recht doet aan de in de Omgevingsverordening beoogde bescherming van essen. De gekozen planopzet voldoet niet aan de normerende uitspraak in de Catalogus Gebiedskenmerken over essenlandschappen, zoals die hiervoor is weergegeven. Voor zover de gemeente beoogt om met toepassing van artikel 2.1.5 lid 7 van de Omgevingsverordening af te wijken van deze normerende afspraak, constateren wij dat, naast het ontbreken van zwaarwegende redenen om te bouwen op de es, niet voldaan is aan de gestelde voorwaarden. Er is niet verzekerd dat er sprake is van versterking van de ruimtelijke kwaliteit conform de provinciale ambities die in de Catalogus Gebiedskenmerken voor het essenlandschap zijn benoemd.

De gemeente zegt in de planstukken weliswaar dat de es waardevol is, maar door te kiezen voor een planopzet waarbij bijna de hele es wordt bebouwd, wordt in ieder geval de kenmerkende openheid aangetast. Het zichtbaar maken van de es door het weghalen van bosschages is niet wat de provincie bedoeld met het instandhouden van de karakteristieke openheid. Uit de Catalogus Gebiedskenmerken komt duidelijk naar voren dat bebouwing van essen in principe niet mogelijk is en dat hoogstens in de flank bebouwing kan worden toegevoegd mits die de karakteristieke structuur van erven en beplanting versterkt.

Wij vinden het opvallend dat in de planstukken geen enkele relatie is gelegd met het gemeentelijke Landschapontwikkelingsplan (LOP), waarin gesteld wordt dat het hier gaat om een gaaf essenlandschap dat behoudenswaardig is. In de reactienota wordt naar aanleiding van onze zienswijze volstaan met de opmerking dat het LOP in 2005 is vastgesteld en de gemeentelijke structuurvisie in 2006. Wij zijn van oordeel dat de gemeente te kort door de bocht gaat als zij stelt dat een strikte toepassing van de provinciale doelstellingen ten aanzien van essen betekent dat er nergens in Buurse mogelijkheden zijn te vinden voor woningbouw omdat de huidige kern geheel binnen essenlandschap valt en het omliggende gebied grotendeels. De gemeente heeft voor deze conclusie onvoldoende diepgaand geanalyseerd welke mogelijkheden er in en rond Buurse zijn voor kleinschalige invullingen met woningbouw.

Alles beoordelend is bij de opzet en inrichting van het bestemmingsplan onvoldoende rekening gehouden met de geldende gebiedskenmerken en is niet voldoende voorzien in een versterking van de ruimtelijke kwaliteit, zoals bedoeld in de Verordening.

Nu er geen sprake is van een voldoende zekerstelling van een versterking van de ruimtelijke kwaliteit ontbreekt ook de mogelijkheid om (gemotiveerd) mee te werken aan een afwijking van de normerende uitspraak in de Verordening. Ook ontbreken zwaarwegende redenen die, in afwijking van het bepaalde in de Verordening, nopen tot bebouwing van de es op een wijze zoals de gemeente voorstaat. Wij sluiten niet uit dat op grond van een betere analyse van het gebied op deze locatie een aantal woningen kan worden toegevoegd, passend binnen de kenmerkende structuur van het essenlandschap en passend bij de karakteristieke structuur van de kern Buurse.

Daarbij is van belang dat de gemeente in het kader van de toepassing van de SER-ladder niet heeft aangetoond dat niet op andere locaties binnen Buurse in (een deel van) de woningbehoefte van deze kern kan voorzien, door middel van kleinschalige invullingen. Door uit te gaan van een kleinschaliger ontwikkeling van woningbouw op diverse locaties, wordt het ook mogelijk om recht te doen aan de provinciale ambities ten aanzien van dorpsontwikkeling. Een kleinschaliger en gefaseerd woningbouwprogramma voor Buurse past goed bij de ontwikkelingen van de afgelopen 10 jaar, waarbij in Buurse circa 2 woningen per jaar werden gerealiseerd.

De provincie is zich bewust van de consequenties van een reactieve aanwijzing ten aanzien van de woningbouwlocatie op de es voor de woningbouw in Buurse. In verband hiermee wordt de gemeente voorgesteld om in overleg met de provincie andere mogelijkheden voor woningbouw in Buurse nader te bezien.

Om op de korte termijn te kunnen voorzien in de lokale woningbehoefte zou de gemeente gebruik kunnen maken van de locatie Meulenkamp (open plek direct grenzend aan het plangebied waar circa 8 woningen gerealiseerd kunnen worden) en een klein gebied direct aansluitend aan de bestaande bebouwing, zoals op kaart nader is aangegeven. Daarmee kan de gemeente de komende tijd voorzien in de lokale woningbehoefte. Dit tijdsbestek kan tevens benut worden om samen met de provincie een alternatieve invulling voor de woningbehoefte van Buurse nader vorm te geven.

Datum
26.01.2010

Kenmerk
2010/0012705

Pagina

Conclusie

Wij constateren dat bij ongewijzigde inwerkingtreding van het bestemmingsplan provinciale belangen worden geschaad. Onder verwijzing naar hetgeen wij hiervoor hebben overwogen, is het voor de bescherming van provinciale belangen noodzakelijk dat een aantal woningbouw (gerelateerde) bestemmingen in het plan niet in werking treden, een en ander zoals aangegeven op bijbehorende kaart.

6

Besluit

Uw brief

Wij besluiten op grond van artikel 3.8, lid 6 van de Wro de aanwijzing te geven dat het bestemmingsplan Buurse Zuid, zoals vastgesteld door de raad van de gemeente Haaksbergen op 16 december 2009 niet in stand blijft op de bovenvermelde onderdelen, dit zoals aangegeven op bijbehorende kaart.

Uw kenmerk

Ons besluit treedt op het moment van bekendmaking in werking. Zodra ons aanwijzingsbesluit onherroepelijk is geworden, vervalt uw vaststellingsbesluit voor de betrokken onderdelen van het plan.

Besluiten:

Een aanwijzing te geven voor het gebied "Burse Zuid" bestaande uit de geometrische bepaalde planobjecten als vervat in het GML bestand NL.IMRO.9923.ra 2010002-va01. GML met de bijbehorende bestanden waarbij voor de locatie van de geometrische planobjecten gebruik is gemaakt van een ondergrond welke is ontleend aan de kadastrale kaart, peildatum november 2009.

Bekendmaking

Wij verzoeken u om ons aanwijzingsbesluit bekend te maken overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.8, lid 6 van de Wet ruimtelijke ordening.

Van ons aanwijzingsbesluit dienen Burgemeester en Wethouders mededeling te doen aan diegenen die ten aanzien van de planonderdelen die bij het aanwijzingsbesluit zijn betrokken een zienswijze naar voren hebben gebracht.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,

secretaris,

Datum

26.01.2010

Kenmerk

2010/0012705

Pagina

Beroepsmogelijkheid

Een belanghebbende kan op grond van het bepaalde in artikel 8.2 Wro rechtstreeks Beroep instellen tegen dit besluit bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA 's-Gravenhage. De termijn voor indiening van een beroepschrift tegen het aansluitingsbesluit vangt aan met ingang van de dag na die waarop dit besluit door burgemeester en wethouders ter inzage is gelegd.

7

Belanghebbende hebben ingevolge artikel 8.81 Awb de mogelijkheid om, indien- gelet op de betrokken belangen- onverwijld spoed dit vereist, gelijktijdig met of na de indiening van het beroepschrift, een voorlopige voorziening in te dienen bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Uw brief

Uw kenmerk