

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2214
Datum uitspraak	3 juli 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 oktober 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Essenvelt" vastgesteld. Het plan maakt de bouw mogelijk van de nieuwe woonwijk Essenvelt te Middelburg met ten hoogste 400 woningen en appartementen. De wijk is voorzien aan de zuidkant van Middelburg. Beoogd is dat de wijk de landschappelijke afronding van Middelburg zal gaan vormen.

Volledige tekst

201709650/1/R2.

Datum uitspraak: 3 juli 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Middelburg,
 2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Middelburg,
- en

de raad van de gemeente Middelburg,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 23 oktober 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Essenvelt" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad, [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 april 2019, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. J. Boogaard, advocaat te Middelburg, [gemachtigde], namens [appellant sub 2] en anderen, en de raad, vertegenwoordigd door A.J. Kuiper, W.A. Dingemanse en mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan maakt de bouw mogelijk van de nieuwe woonwijk Essenvelt te Middelburg met ten hoogste 400 woningen en appartementen. De wijk is voorzien aan de zuidkant van Middelburg. Beoogd is dat de wijk de landschappelijke afronding van Middelburg zal gaan vormen.

1.1. Wat deze uitspraak betekent, is opgenomen in overweging 18.1 van de uitspraak.

Het beroep van [appellant sub 1]

Ontvankelijkheid

2. [appellant sub 1] is eigenaar en bewoner van gronden aan de [locatie] te Middelburg. De gronden liggen op ongeveer 1,5 km van het plangebied in een woonwijk in aanbouw, Mortiere. Op zijn gronden wil hij woningen realiseren.

[appellant sub 1] betoogt dat hij belanghebbende is bij het besluit tot vaststelling van het plan. Het plan voorziet namelijk in een nieuwe woonwijk met 400 woningen, waardoor de afronding van de woonwijk de Mortiere, die al 10 jaar in aanbouw is, vertraging zal oplopen en daar leegstand zal ontstaan. Als bewoner van de Mortiere heeft hij daarom een belang bij dit plan. Ook betoogt [appellant sub 1] dat hij een concurrentiebelang heeft. Volgens hem worden de mogelijkheden om op zijn eigen gronden woningen te realiseren negatief beïnvloed als de in het plan voorziene woonwijk met 400 woningen wordt gerealiseerd.

3. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. De wetgever heeft deze eis gesteld teneinde te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang als belanghebbende zou moeten worden beschouwd en beroep zou kunnen instellen. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

3.1. Wat betreft het door [appellant sub 1] gestelde belang als bewoner van de Mortiere omdat het plan zal leiden tot vertraging en leegstand in de Mortiere, overweegt de Afdeling dat dit hem op zichzelf geen belanghebbende maakt bij dit plan. Om in zoverre als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt, moet er een rechtstreeks verband bestaan tussen de vaststelling van het plan Essenvelt en verdere vertraging en leegstand in de Mortiere. Van het bestaan van zo'n verband is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake. Of de bouwwerkzaamheden verdere vertraging zullen opleveren en of er leegstand zal ontstaan in de Mortiere is niet het directe gevolg van de vaststelling van dit plan. Overigens heeft de raad toegelicht dat de afronding van de Mortiere weliswaar vertraagd is, maar dat inmiddels verschillende uitwerkingsplannen voor de wijk zijn vastgesteld, meer huizen zijn opgeleverd en dat nu de verwachting is dat de Mortiere binnen vijf jaar zal zijn afgerond. Onder deze omstandigheden is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van een rechtstreeks verband tussen de vaststelling van dit plan en de door [appellant sub 1] gestelde vertraging van en leegstand in de Mortiere zodat geen rechtstreeks bij het besluit betrokken belang kan worden aangenomen.

Waar [appellant sub 1] stelt een potentieel concurrentiebelang te hebben, overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling stelt vast dat het voor de gronden van [appellant sub 1] geldende bestemmingsplan "Mortiere", waarin een tuin- en een woonbestemming aan zijn

gronden is toegekend, realisatie van nieuwe woningen niet toestaat. De bouw van nieuwe woningen is planologisch gezien dan ook afhankelijk van nadere besluitvorming. Van concrete plannen en nadere besluitvorming was ten tijde van het aflopen van de beroepstermijn geen sprake. Weliswaar heeft [appellant sub 1] eerder een principeverzoek ingediend voor de bouw van woningen, maar dat verzoek is al bij brief van 29 maart 2017 door het college van burgemeester en wethouders buiten behandeling gelaten omdat de stedenbouwkundige, beleidsmatige en ruimtelijke onderbouwing ontbraken. Alleen al daarom is geen sprake een ten tijde van het aflopen van de beroepstermijn concreet plan dat binnen hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied valt en de potentie heeft te concurreren met de woningbouw van het plan Essenveld. Gelet hierop kan geen bij het besluit betrokken concurrentiebelang worden aangenomen.

3.2. De conclusie is dat [appellant sub 1] geen belanghebbende is bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en dat hij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep kan instellen.

Het beroep van [appellant sub 1] is niet-ontvankelijk.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen

Inleiding

5. [appellant sub 2] en anderen wonen aan de straat Wachttorens te Middelburg, ten noordoosten van het plangebied. Zij zijn het niet eens met het plan omdat daarin woningen ten zuiden van hun percelen mogelijk worden gemaakt in een open gebied dat in gebruik is voor landbouw.

Ladder voor duurzame verstedelijking

6. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).

[appellant sub 2] en anderen voeren onder meer aan dat de raad ten onrechte alleen de gemeente Middelburg als marktregio heeft genomen voor het bepalen van de behoefte, in plaats van heel Walcheren. Volgens hen volgt uit de geldende regionale afspraken, de uit juli 2017 daterende "Regionale woningmarktafspraken Walcheren", (hierna: Woningmarktafspraken 2017) dat Walcheren als één marktregio moet worden aangemerkt.

6.1. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is beoogd uit een oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. De ladder voor duurzame verstedelijking is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen, maar bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van het toetsingskader van artikel

3.1.6, tweede lid, van het Bro nadrukkelijk in de plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling.

6.2. In de plantoelichting wordt voor de onderbouwing dat het plan voldoet aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro verwezen naar het zienswijzenrapport. De raad heeft ter zitting verklaard dat in de onderbouwing in het zienswijzenrapport bij het bepalen van de behoefte aan de in het plan voorziene woningen ten onrechte is uitgegaan van Middelburg als marktregio, terwijl de relevante marktregio Walcheren is.

Volgens de raad moet de toets aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro alleen worden gebaseerd op de in zijn opdracht door onderzoeksbureau Stec groep opgestelde "Aanvullende laddertoets Essenveld Middelburg" van 17 april 2018 (hierna: aanvullende laddertoets), die de raad met het verweerschrift heeft overgelegd. Daarin wordt wel uitgegaan van Walcheren als relevante marktregio.

De raad heeft erkend dat de aanvullende laddertoets dateert van na het nemen van het vaststellingsbesluit en dat het vaststellingsbesluit in zoverre niet voldoet aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Omdat de raad ten tijde van het nemen van het besluit uitging van Middelburg als marktregio voor het bepalen van de behoefte, heeft hij in zoverre niet inzichtelijk gemaakt dat het plan binnen de marktregio voorziet in een behoefte. Gelet hierop heeft de raad het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro vastgesteld.

Het betoog slaagt.

7. De Afdeling zal hierna, onder het kopje "Definitieve geschilbeslechting", aan de hand van beroepsgronden van [appellant sub 2] en anderen verder ingaan op de vraag of er binnen de marktregio Walcheren behoefte bestaat aan de in het plan voorziene woningen.

Strijd met provinciaal afwegingskader

8. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met de Woningmarktafspraken 2017, een door het college van gedeputeerde staten van Zeeland in 2017 eenzijdig vastgesteld afwegingskader voor de regio Walcheren, waarin de voorwaarden staan die gedeputeerde staten stellen aan nieuwe woningbouwplannen. Omdat het voorliggende plan buiten bestaand bebouwd gebied ligt en onder zachte plancapaciteit valt, gelden de voorwaarden uit categorie M van het afwegingskader. Aan één van de voorwaarden, namelijk dat sprake moet zijn van instemming met andere Walcherse gemeenten, is volgens hen niet voldaan, omdat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vlissingen beroep heeft ingesteld.

8.1. De raad betoogt dat het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb in zoverre aan de vernietiging van het plan wegens strijd met de Woningmarktafspraken 2017 in de weg staat. Volgens hem gaat het om een intern beoordelingskader dat geen normen bevat waar derden zich op kunnen beroepen.

8.2. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen

een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant. Het belang van [appellant sub 2] en anderen is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat en in verband daarmee het niet onnodig bebouwen van gronden nabij hun woningen die in de huidige situatie open zijn en in gebruik zijn voor landbouw.

De door het college van gedeputeerde staten vastgestelde Woningmarktafspraken 2017 zijn provinciaal beleid. In de Woningmarktafspraken 2017 staat dat die zijn opgesteld om de vijf woningmarktregio's van Zeeland hun woningbouwplannen binnen hun regio op elkaar te laten afstemmen. Door de afstemming wordt leegstand voorkomen en wordt gestimuleerd dat de juiste woningen op de juiste locatie ontwikkeld worden. De Woningmarktafspraken 2017 strekken daarom tot bescherming van het belang van [appellant sub 2] en anderen bij het niet onnodig bebouwen van gronden nabij hun woningen. Artikel 8:69a van de Awb staat daarom niet in de weg aan de vernietiging van het bestreden besluit vanwege strijd met dit beleid.

8.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder andere in haar uitspraak van 9 maart 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP7153](#), is de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet aan provinciaal beleid gebonden. De raad moet daarmee wel rekening houden, wat betekent dat dit beleid in de belangenafweging moet worden betrokken.

De Woningmarktafspraken 2017 dateren uit juli 2017. Het plan Essenvelt is na die tijd, op 23 oktober 2017, vastgesteld. De Afdeling stelt vast dat de raad bij de vaststelling van het plan niet is ingegaan op de Woningmarktafspraken 2017. Daarom is niet gebleken dat de raad in zoverre rekening heeft gehouden met dit provinciaal beleid. Het besluit is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

9. De Afdeling zal hierna, onder het kopje "Definitieve geschilbeslechting", verder ingaan op het betoog van [appellant sub 2] en anderen over het afwegingskader uit de Woningmarktafspraken 2017.

Onevenredige verdichting

10. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan ten onrechte voorziet in vrijstaande woningen ten zuiden van hun percelen. Volgens hen zorgen de op korte afstand van hun woningen voorziene vrijstaande woningen met een bouwhoogte van 10 m voor onevenredige verdichting die in andere delen van het plangebied niet aan de orde is.

Volgens [appellant sub 2] en anderen heeft de raad niet inhoudelijk gereageerd op hun onderbouwde betoog dat sprake is van een onevenredige verdichting en niet gereageerd op een verzoek de bebouwing bij hun woningen naar het zuidoosten te verschuiven dan wel te laten vervallen. Daarom is de wijze waarop de raad de naar voren gebrachte zienswijze heeft behandeld in strijd is met artikel 3:46 van de Awb. Omdat de raad het plan naar aanleiding van hun zienswijze niet heeft aangepast, voorziet het plan ter plaatse naar hun mening nog steeds in onevenredige verdichting.

10.1. Over het betoog dat de raad hun zienswijze in strijd met artikel 3:46 van de Awb heeft behandeld, overweegt de Afdeling als volgt.

Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is

ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. De raad heeft toegelicht dat hij op de inspraakreactie van [appellant sub 2] en anderen, waar zij hun standpunt en alternatief al bekend hebben gemaakt, in de nota van inspraak heeft gereageerd. Daarin staat onder andere dat de Reijersweg door groen wordt geflankeerd en aan de kant van Essenveld in het bestemmingsplan een groenstrook van ongeveer 5 m is bestemd voor de haag, dat de afstand van de nieuwe woningen tot de Reijersweg ten minste 25 m bedraagt. Ook wordt toegezegd dat de kavels die ter plaatse van de woningen van [appellant sub 2] en anderen grenzen aan de Reijersweg, zullen worden uitgegeven voor vrijstaande woningen. In de zienswijze stellen [appellant sub 2] en anderen dat daarmee onvoldoende tegemoet is gekomen aan hun betoog en verzoek. De raad heeft ter zitting toegelicht dat hij in die zienswijze geen aanleiding heeft gezien om ter plaatse verdere aanpassingen door te voeren in het ontwerpplan, omdat hij de mogelijk gemaakte woningen ter plaatse planologisch aanvaardbaar acht. Daarom is in het zienswijzenrapport opgenomen dat in het ontwerpbestemmingsplan al gedeeltelijk tegemoet is gekomen aan het verzoek van de indieners van de zienswijze en dat door hen niet wordt beargumenteerd waarom vrijstaande woningen op een dergelijke afstand van de reclamanten niet acceptabel zouden zijn, aldus de raad.

Gelet op het voorgaande heeft de raad het betoog en het alternatief meegenomen in zijn belangenafweging. Niet gebleken is dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken. Het plan is in zoverre niet in strijd met artikel 3:46 van de Awb vastgesteld.

Het betoog faalt.

10.2. Over de gestelde onevenredige verdichting als gevolg van het plan overweegt de Afdeling als volgt.

De zuidkant van de percelen van [appellant sub 2] en anderen grenst aan de Reijersweg. Het plangebied ligt aan de overzijde van de Reijersweg. De door [appellant sub 2] en anderen bestreden gronden waar vrijstaande woningen mogelijk worden gemaakt, hebben de bestemming "Wonen". Tussen de Reijersweg en de gronden waaraan de bestemming "Wonen" is toegekend, liggen gronden met de bestemming "Groen". Verder is alleen aan het meest zuidelijke deel van de hiervoor genoemde gronden met de bestemming "Wonen" ook de bouwaanduiding "vrijstaand" toegekend en is alleen voor dat deel een bouwvlak opgenomen.

De Afdeling stelt vast dat de afstand tussen het bouwvlak, waarbinnen de hoofdgebouwen gerealiseerd moeten worden en de percelen van [appellant sub 2] en anderen ten minste 35 m bedraagt. Verder stelt de Afdeling vast dat ter hoogte van de woningen van [appellant sub 2] en anderen de gronden met de bestemming "Groen" tussen de Reijersweg en de gronden met de bestemming "Wonen" ongeveer 6 m breed zijn.

Gezien de niet geringe afstand tussen de percelen van [appellant sub 2] en anderen tot de gronden waar hoofdgebouwen kunnen worden opgericht en gelet op de afscheidende gronden met een groenbestemming tussen de Reijersweg en de gronden met een woonbestemming, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het mogelijk maken van vrijstaande woningen ter plaatse met een bouwhoogte van maximaal 10 m niet leidt tot onevenredige verdichting, ook als de mogelijkheid tot het oprichten van bijgebouwen wordt meegenomen.

Het betoog faalt.

Conclusie beroep [appellant sub 2] en anderen

11. In wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

Definitieve geschilbeslechting

Inleiding

12. De Afdeling zal in de volgende overwegingen onderzoeken of de zaak definitief kan worden beslecht. Daarbij gaat zij uit van de feiten en omstandigheden die gelden op het moment van deze uitspraak. Dat betekent dat de Afdeling onder andere ook de door de raad overgelegde aanvullende laddertoets én het door [appellant sub 2] en anderen overgelegde rapport "Advies regionale woningmarktafspraken Walcheren" hierbij betreft.

De Afdeling zal eerst aan de hand van de beroepsgronden van [appellant sub 2] en anderen voor zover daaraan niet door de aanvullende laddertoets tegemoet is gekomen, ingaan op de vraag of er binnen de marktregio Walcheren behoefte bestaat aan de in het plan voorziene woningen. Wat betreft de beroepsgronden over de kwantitatieve behoefte aan de in het plan voorziene ontwikkeling staat dat in overweging 13 tot 13.2, over de kwalitatieve behoefte in overweging 14 en 14.1 en voor zover het gaat om de noodzaak tot faseren in overweging 15. In overweging 16 is de conclusie over de toets aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro opgenomen. Daarna, in overweging 17, zal de Afdeling verder ingaan op het afwegingskader uit de Woningmarktafspraken 2017. Vervolgens concludeert zij in overweging 18 en 18.1.

Kwantitatieve behoefte

13. Volgens [appellant sub 2] en anderen voorziet het plan niet een in een kwantitatieve behoefte. De raad heeft volgens hen de woningvraag overschat door uit te gaan van een periode van 2017 tot 2027 en bij de woningvraag een aanvullende vraag op te tellen. Zij stellen dat het bestaande woningaanbod van de Walcherse gemeenten de woningvraag, ook zonder de 400 woningen van plan Essenvelt, overtreft. Het woningaanbod bedraagt volgens hen op basis van de Woningmarktafspraken 2017 2.868 woningen, namelijk een harde plancapaciteit van 1.831 en een zachte plancapaciteit van 1.901 woningen, bijgesteld door het te verwachten saldo van sloop en nieuwbouw.

Over de woningvraag stellen [appellant sub 2] en anderen dat moet worden uitgegaan van de periode van 2018 tot 2028 en dat in deze periode de woningvraag voor Walcheren tussen de 834 en de 1.768 woningen ligt, berekend aan de hand van verschillende prognoses van het CBS en Primos en de provincie zelf. De provinciale prognose, "Bevolkings- en huishoudingsprognose Zeeland 2015" (hierna: provinciale prognose 2015) komt uit op een woningvraag van 1.768. Als wordt gerekend met (recentere) prognoses van Primos zal de woningvraag volgens hen liggen op ongeveer 1.700. Daarbij heeft de raad volgens hen bij het bepalen van de woningvraag ten onrechte in enkele concrete ontwikkelingen aanleiding gezien om de woningvraag aan te vullen, namelijk de komst van de marinierskazerne in Vlissingen, de afname van de woningvoorraad door deeltijdwonen en een inhaalvraag vanwege de crisis.

Uitgaande van een woningaanbod dat alleen bestaat uit de harde plancapaciteit, 1.831, overtreft het aanbod ook zonder het plan Essenvelt met 400 woningen de woningvraag, zelfs

als wordt uitgegaan van de woningvraag van 1.768 uit de provinciale prognose 2015. Omdat het woningaanbod de woningvraag overtreft, voorziet het plan niet in een kwantitatieve behoefte.

[appellant sub 2] en anderen hebben ter onderbouwing van hun betoog dat het plan niet voorziet in een kwantitatieve behoefte ook gewezen op de conclusies uit het rapport "Advies regionale woningmarktafspraken Walcheren", opgesteld op verzoek van de provincie door het Expertisecentrum Stedelijke Dynamiek en Duurzaamheid van 8 juni 2018 (hierna: Advies woningmarktafspraken 2018). In dit advies wordt volgens hen onder andere geconcludeerd dat het al op korte termijn in ontwikkeling nemen van Essenveld leidt tot overcapaciteit op de regionale woningmarkt.

13.1. Voor het bepalen van de kwantitatieve behoefte is in de aanvullende laddertoets de periode van 2017 tot 2027 als uitgangspunt genomen. Voor het bepalen van de woningvraag is ervan uitgegaan dat een groei met één extra huishouden leidt tot een vraag naar één extra woning, zo staat in de aanvullende laddertoets. In de aanvullende laddertoets staat dat, op basis van de provinciale prognose 2015, de huishoudensgroei en daarmee de woningvraag in de periode van 2017 tot 2027 2.035 huishoudens bedraagt. Verder staat daarin dat bij die woningvraag een aanvullende vraag is opgeteld vanwege enkele concrete ontwikkelingen, bovenop de 'reguliere' huishoudensontwikkeling. De concrete ontwikkelingen zorgen voor een aanvullende woningvraag, namelijk 215 woningen vanwege een inhaalslag als gevolg van de crisis en 515 woningen vanwege onttrekkingen aan de woningvoorraad door sloop en 290 woningen vanwege onttrekkingen door deeltijdwonen. Bij elkaar gaat het om 1.020 woningen, waarmee de totale woningvraag 1.020 plus 2.035, dus 3.055 woningen bedraagt. Uitgaande van een woningaanbod van 1.785 bedraagt de kwantitatieve behoefte 1.270 woningen. Het plan Essenveld, met maximaal 400 woningen kan in een deel van de kwantitatieve behoefte voorzien, zo staat in de aanvullende laddertoets.

13.2. Over het betoog van [appellant sub 2] en anderen dat de raad is uitgegaan van een te laag woningaanbod, omdat geen rekening is gehouden met de zachte plancapaciteit, overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar haar uitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), dat in de beschrijving van de behoefte tot uitdrukking moet komen dat deze behoefte is afgewogen tegen het bestaande aanbod (de zogenoemde harde plancapaciteit), waarbij ook de planologische capaciteit een factor van belang kan zijn. Bij de beoordeling van het bestaande aanbod hoeft geen rekening te worden gehouden met voornemens voor stedelijke ontwikkeling die ten tijde van het plan onvoldoende concreet waren, of met gegevens die niet als voldoende vaststaand kunnen worden aangemerkt (de zogenoemde zachte plancapaciteit). Wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat tot de zachte plancapaciteit behorende plannen concreet of vaststaand waren en dat de raad bij de beoordeling van het bestaande aanbod met die plannen rekening had moeten houden. De raad heeft de door hen bedoelde zachte plancapaciteit in redelijkheid niet in het woningaanbod opgenomen. Over het verschil tussen de in de aanvullende laddertoets aangenomen harde plancapaciteit van 1.785 enerzijds en de door [appellant sub 2] en anderen genoemde harde plancapaciteit van 1.831 anderzijds, overweegt de Afdeling dat dit verschil, voor zover hier relevant, wordt veroorzaakt doordat in de aanvullende laddertoets capaciteit die is vervat in onbenutte wijzigingsbevoegdheden is afgetrokken van de harde plancapaciteit. De Afdeling heeft eerder, in haar uitspraak van 14 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:522](#), overwogen dat niet benutte wijzigingsbevoegdheden niet tot de harde plancapaciteit hoeven te worden gerekend, omdat bij toepassing van een wijzigingsbevoegdheid niet alleen moet worden voldaan aan de wijzigingsvoorwaarden maar ook moet worden nagegaan of uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening, gelet op de

betrokken belangen, wijziging van de oorspronkelijke bestemming gerechtvaardigd is, waardoor onzekerheid bestaat over realisatie van de in beginsel aanvaardbaar geachte bestemming. De raad heeft daarom in redelijkheid kunnen uitgaan van een woningaanbod van 1.785.

Over het betoog dat de woningvraag te hoog is ingeschat, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals onder 13.1 staat is in de aanvullende laddertoets, naast de huishoudensgroei, ook een aanvullende woningvraag meegenomen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad deze aanvullende woningvraag mee mogen nemen. Daarover overweegt zij als volgt. In de aanvullende laddertoets staat over de inhaalvraag vanwege de crisis dat dit is berekend door het verschil te nemen tussen het aantal woningen dat volgens de provinciale prognose 2015 zou moeten zijn gebouwd in de periode 2014-2017 en de daadwerkelijke toename van het aantal woningen in die periode zoals volgt uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen. Over onttrekking als gevolg van sloop staat in de aanvullende laddertoets dat is uitgegaan van een gemiddeld aantal van 52 gesloopte woningen per jaar, waarbij is toegelicht dat dit een reële aanname is omdat uit CBS-cijfers van 2018 blijkt dat er vanaf 2012 gemiddeld 89 woningen per jaar zijn gesloopt. In wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd bestaat geen grond voor het oordeel dat de berekeningen onjuist zijn en de raad niet van deze inhaalvraag als gevolg van de crisis en door onttrekking als gevolg van sloop heeft mogen uitgaan. Over de onttrekking als gevolg van deeltijdwonen overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat het bij deeltijdwonen gaat om de situatie dat een woning op Walcheren eigendom is van iemand die zijn hoofdverblijf elders heeft en alleen een deel van zijn tijd op Walcheren doorbrengt. Dergelijke eigenaren blijven elders ingeschreven staan in de Basisregistratie personen (hierna: BRP), waardoor dit deeltijdwonen niet leidt tot huishoudensgroei, terwijl de woningvraag daaraan wel gekoppeld is, aldus de raad. Omdat deeltijdwonen wel het benutten van woningen tot gevolg heeft, moet hiermee rekening worden gehouden door deze als aanvullende woningvraag op te nemen. De Afdeling acht het opnemen van deze aanvullende woningvraag, gezien de gegeven motivering, niet onredelijk. Voor zover [appellant sub 2] en anderen betogen dat er rekening wordt gehouden met een toename van de woningbehoefte als gevolg van de mogelijke komst van een marinekazerne naar Vlissingen overweegt de Afdeling dat in de aanvullende laddertoets uitdrukkelijk staat dat hiermee voor het bepalen van de woningvraag geen rekening is gehouden. De raad heeft gelet op het voorgaande mogen uitgaan van een aanvullende woningvraag van 1.020 woningen.

Over de woningvraag die is gebaseerd op de berekende huishoudensgroei overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat verschillende prognoses beschikbaar zijn, waaronder die van Primos, het CBS en de provinciale prognose van 2015. De prognoses laten verschillen in huishoudensgroei zien. In de aanvullende laddertoets is er volgens de raad voor gekozen om te rekenen met de provinciale prognose 2015 omdat deze, zoals ook daarin staat, wat betreft de hoogte van de behoefte ligt tussen die van Primos 2016 en Primos 2017 en deze prognose specifiek op de provinciale context is toegesneden. Gelet op deze motivering heeft de raad op zichzelf mogen uitgaan van de provinciale prognose 2015. Over de te onderzoeken periode en de berekende woningbehoefte overweegt de Afdeling dat de stelling van [appellant sub 2] en anderen dat de huishoudensgroei lager uitvalt als wordt uitgegaan van de periode van 2018 tot 2028, niet betekent dat er geen behoefte is aan de 400 woningen die het plan mogelijk maakt. Als met gebruik van de provinciale prognose van 2015 wordt uitgegaan van de periode van 2018 tot 2028 in plaats van 2017 tot 2027 bedraagt de huishoudensgroei, zoals [appellant sub 2] en anderen ook zelf hebben gesteld, 1.768 woningen. De totale woningvraag bedraagt dan, uitgaande van die huishoudensgroei en de aanvullende woningvraag van 1.020, 2.788. Op basis van het genoemde woningaanbod van

1.785, is de woningbehoefte 1.003 woningen. Daarom is, ook als gerekend wordt met een periode van 2018 tot 2028, ruimte voor de 400 woningen van het plan Essenvelt. Ook als in plaats van de provinciale prognose van 2015 wordt gerekend met een huishoudensgroei van 1.700 die volgens [appellant sub 2] en anderen volgt uit de prognoses van Primos, is er nog steeds ruimte voor 400 woningen. In plaats van 1.003 zou er dan ruimte bestaan voor 935 woningen.

Waar [appellant sub 2] en anderen aanvoeren dat uit het Advies woningmarktafspraken 2018 blijkt dat er geen kwantitatieve behoefte is aan de in het plan voorziene woningen, overweegt de Afdeling als volgt. Dit advies is, in tegenstelling tot de aanvullende laddertoets, geen specifiek op dit plan toegespitste toets aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Het advies bevat ook niet de conclusie dat het plan Essenvelt in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en niet voorziet in een behoefte. Bovendien is het advies gebaseerd op prognoses uit 2014 en 2015 en daarmee niet op recentere cijfers dan de cijfers uit de aanvullende laddertoets. Het Advies woningmarktafspraken 2018 kan daarom niet het oordeel dragen dat, in tegenstelling tot de conclusie uit de aanvullende laddertoets, er geen kwantitatieve behoefte bestaat aan de woningen die het plan mogelijk maakt.

Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat de uitgevoerde berekeningen over de woningbehoefte zo afwijken van wat redelijkerwijs te verwachten is dat het bestuursorgaan zich hier bij zijn besluitvorming niet op heeft mogen baseren. De raad heeft zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan Essenvelt met maximaal 400 woningen voorziet in een kwantitatieve behoefte.

Kwalitatieve behoefte

14. [appellant sub 2] en anderen betogen verder dat het plan niet voorziet in een kwalitatieve behoefte. Volgens hen blijkt uit de provinciale prognose 2015 dat de groei van het aantal huishoudens vooral ziet op oudere, alleenstaande huishoudens. Het plan voorziet in woningen op meer dan 2 kilometer van de voorzieningen in Middelburg en Oost-Souburg, zonder buslijnen, zodat het niet aannemelijk is dat dit een aantrekkelijke woonlocatie voor ouderen is. Dit volgt volgens hen ook uit het onderzoek "Woningmarkt- en locatieonderzoek Middelburg 2015-2030" van 6 november 2015 door onderzoeksbureau Arcadis. Daaruit blijkt volgens hen dat Essenvelt niet hoog scoort op de woningmarkt.

Volgens hen heeft de provincie Zeeland bij de vaststelling van de Woningmarktafspraken 2013, waarin Essenvelt was opgenomen, al geconstateerd dat het woningbouwprogramma niet aansluit bij de kwalitatieve behoefte. Ook uit het onderzoek "Wonen in Zeeland. Analyse van de Zeeuwse woningmarkt" van onderzoeksbureau ZB, planbureau en bibliotheek van Zeeland uit mei 2017 (hierna: Wonen in Zeeland) blijkt dat er geen behoefte is aan eengezinswoningen, terwijl het plan daar wel in voorziet.

14.1. In de aanvullende laddertoets staat dat de huishoudensgroei op Walcheren vrijwel volledig voor rekening komt van oudere huishoudens, namelijk alleenstaanden en stellen van 75 jaar en ouder. In de aanvullende laddertoets zijn de voorkeuren die deze groep oudere huishoudens hebben als het gaat om woningtype en woonmilieu onderzocht. Op basis van de ontwikkeling van de doelgroepen op Walcheren en de daarmee veranderende voorkeuren, zo staat in de aanvullende laddertoets, ligt de nadruk voor de woningbouwopgave bij grondgebonden woningen, inclusief grondgebonden nultredewoning in suburbane woonmilieus, maar ook bij appartementen. Het te bouwen Essenvelt, met naar verwachting ongeveer 266 grondgebonden woningen en 134 appartementen in een suburbaan woonmilieu, lijkt daarmee goed aan te sluiten bij de kwalitatieve vraag die op Walcheren

afkomt, zo staat in de aanvullende laddertoets.

Over het betoog van [appellant sub 2] en anderen, onder verwijzing naar de analyse over Essenvelt in paragraaf 3.3.7 van het "Woningmarkt- en locatieonderzoek Middelburg 2015-2030", dat het plan niet voorziet in een kwalitatieve behoefte omdat die behoefte bestaat uit woningbouw geschikt voor ouderen en vanwege relatief grote afstand tot het openbaar vervoer en voorzieningen niet aannemelijk is dat de mogelijk gemaakte woonwijk een aantrekkelijke woonlocatie voor ouderen is, overweegt de Afdeling als volgt. In de plantoelichting staat dat wat voorzieningen en openbaar vervoer door middel van een buslijn betreft het plangebied toebehoort aan het voedingsgebied van Middelburg Zuid, met een wijkwinkelcentrum "Welzinge" met twee supermarkten, diverse winkels en medische voorzieningen als een apotheek een huisarts en een tandartsenpraktijk. Dit wijkwinkelcentrum ligt op maximaal 1 kilometer van de percelen waaraan in het plan een woonbestemming is toegekend. De raad heeft verder ter zitting toegelicht dat de intentie bestaat om na de ontwikkeling van Essenvelt de route van het openbaar vervoer naar de wijk te optimaliseren. Gelet op de afstand tot het wijkwinkelcentrum en de voorzieningen in dat centrum en de bestaande buslijn bestaat in zoverre geen grond voor het oordeel dat het plan vanwege de locatie niet kan voorzien in de kwalitatieve behoefte.

Waar [appellant sub 2] en anderen wijzen op het onderzoek "Wonen in Zeeland" overweegt de Afdeling dat dit onderzoek gaat over wonen in de provincie Zeeland in het algemeen en niet ziet op de vraag die hier aan de orde is, namelijk of het plan binnen de marktregio Walcheren voorziet in een (kwalitatieve) behoefte.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan voorziet in een kwalitatieve behoefte.

Faseringsregeling

15. Waar [appellant sub 2] en anderen betogen dat door het ontbreken van de behoefte aan de met het plan mogelijke gemaakte woningen aannemelijk is dat grote delen van het plangebied een groot aantal jaren half afgerond zullen blijven liggen en dat daarom in het plan een faseringsregeling had moeten worden opgenomen overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling heeft hiervoor onder 13.2 overwogen dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het met 400 woningen voorziet in een kwantitatieve behoefte. Daarom heeft de raad ook niet een fasering hoeven aanbrengen in het aantal woningen.

Conclusie behoefte

16. Gelet op het voorgaande is naar het oordeel van de Afdeling alsnog inzichtelijk gemaakt dat het plan voorziet in een behoefte en daarmee niet in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Strijd met provinciaal afwegingskader (vervolg)

17. Over de gestelde strijd met het afwegingskader uit de Woningmarktafspraken 2017 overweegt de Afdeling als volgt.

De Afdeling stelt vast dat in het verweerschrift van de raad en in de door hem overgelegde aanvullende laddertoets is ingegaan op de Woningmarktafspraken 2017. Verder heeft de raad toegelicht dat, wat betreft de voorwaarde van afstemming met andere gemeenten, na de vaststelling van het plan alsnog overeenstemming is bereikt met de andere Walcherse gemeentes, namelijk op 18 december 2018. Na die tijd heeft het college van burgemeester

en wethouders van de gemeente Vlissingen zijn beroep tegen het besluit tot vaststelling van het plan ingetrokken. Gelet hierop hebben de andere gemeenten alsnog ingestemd met dit plan.

Gelet op het voorgaande heeft de raad de Woningmarktafspraken 2017 alsnog in zijn belangenafweging betrokken.

Conclusie

18. Omdat de raad alsnog inzichtelijk heeft gemaakt dat het plan voorziet in een behoefte en daarmee niet in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en de raad de Woningmarktafspraken 2017 alsnog in zijn belangenafweging heeft betrokken, ziet De Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten.

18.1. Dat betekent dat het bestemmingsplan weliswaar vernietigd wordt, maar toch geldig blijft en het plan dus een basis biedt om de woonwijk Essenvelt te ontwikkelen.

Proceskostenveroordeling

19. Voor [appellant sub 1] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Voor [appellant sub 2] en anderen dient de raad op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Middelburg van 23 oktober 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Essenvelt";

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Middelburg tot vergoeding van bij [appellant sub 2] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 177,88 (zegge: honderdzevenenzeventig euro en achtentachtig cent), met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Middelburg aan [appellant sub 2] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. A. ten Veen, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.E.A. Matulewicz, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Matulewicz
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 juli 2019

45-865.