

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:2185

Datum uitspraak

14 mei 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 7 februari 2022 heeft de raad van de gemeente Voorst het bestemmingsplan "Nieuw Basselt en Fliertlanden, Twello" en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld. Het plan heeft betrekking op een aantal gebieden aan de noordzijde van Twello en voorziet daar in de bouw van 289 woningen. Het plangebied bestaat uit twee plandelen: "Nieuw Basselt" en "Fliertlanden". Het plandeel Nieuw Basselt ligt tussen de Kruisvoorderweg aan de noordzijde en de Kruisweg aan de westzijde. De Basseltlaan doorkruist het plangebied. Nieuw Basselt bestaat uit drie deelgebieden: De Kruisakker, De Kleine Basselt en De Basseltse Enk. In plandeel Nieuw Basselt zijn in totaal 144 woningen voorzien, waaronder een appartementengebouw met 46 wooneenheden in deelgebied De Kruisakker. Het plandeel Fliertlanden wordt aan de noordzijde begrensd door de Rijksstraatweg, aan de westzijde door de Holthuiserstraat en aan de zuidzijde door de Parallelweg. Een gedeelte van dit plandeel ligt aan de Dernhorstlaan. Fliertlanden bestaat uit vijf deelgebieden: De Kleine Flierkamp, Holthuiserstraat, Fliertlanden Noord, Fliertlanden Zuid en Hof Dernhorstlaan. In dit plandeel zijn in totaal 145 woningen voorzien.

Volledige tekst

202201905/1/R4.

Datum uitspraak: 14 mei 2025

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 in Twello, gemeente Voorst,
2. [appellant sub 2], wonend in Twello, gemeente Voorst,
3. [appellant sub 3] en anderen, allen wonend in Twello, gemeente Voorst,
4. [appellant sub 4] en anderen, allen wonend in Twello, gemeente Voorst,
5. [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] (hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 5]), wonend in Twello, gemeente Voorst,
6. [appellant sub 6], wonend in Twello, gemeente Voorst,
7. [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B] (hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 7]), wonend in Twello, gemeente Voorst,
8. [appellant sub 8], wonend in Terwolde, gemeente Voorst, en anderen,
9. [appellant sub 9], wonend in [woonplaats],
appellanten,

en

de raad van de gemeente Voorst,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 februari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Nieuw Basselt en Fliertlanden, Twello" en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 8] en anderen, [appellant sub 9], [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], en [appellant sub 3] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft op verzoek van de Afdeling een deskundigenbericht uitgebracht. [appellant sub 1], [appellant sub 5] en [appellant sub 9] hebben een zienswijze daarop naar voren gebracht.

Een aantal partijen heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 5 november 2024, waar de volgende partijen zijn verschenen:

- [appellant sub 1], bijgestaan door mr. J.A. van der Werff, en vergezeld van [persoon A];
- [appellant sub 3] en anderen, bijgestaan door mr. J.H. Hermesen, advocaat in Zutphen;
- [appellant sub 4] en anderen, bijgestaan door mr. J.M. van Koeveringe-Dekker, advocaat in Middelburg, en vergezeld van ir. J.A.H.C. van Tilborg, werkzaam bij H+N+S Landschapsarchitecten;
- [appellant sub 5];
- [appellant sub 6], vergezeld van [persoon B];
- [appellant sub 9], vertegenwoordigd door mr. H. Zeilmaker, advocaat in Arnhem, en bijgestaan door [persoon C];
- [appellant sub 8] en anderen, vertegenwoordigd door mr. H. Zeilmaker, advocaat in Arnhem, en bijgestaan door [persoon D];

- de raad, vertegenwoordigd door mr. F.H. van Sintmaartensdijk, W.J. IJsseldijk, A.G.A. Klein en T. Groothedde, en bijgestaan door mr. J.A. Mohuddy, advocaat in Breda, en door E.J. van Baardewijk.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan en een exploitatieplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan en exploitatieplan onherroepelijk zijn.

De ontwerpen van het bestemmingsplan en het exploitatieplan zijn op 16 september 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft

Bijlage met wettelijk kader

2. Het wettelijk kader en de planregels zijn, voor zover van belang, opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak. Voor de leesbaarheid van de uitspraak is ook een aantal bepalingen opgenomen in de overwegingen van deze uitspraak.

Inleiding

3. Het plan heeft betrekking op een aantal gebieden aan de noordzijde van Twello en voorziet daar in de bouw van 289 woningen. Het plangebied bestaat uit twee plandelen: "Nieuw Basselt" en "Fliertlanden".

Het plandeel Nieuw Basselt ligt tussen de Kruisvoorderweg aan de noordzijde en de Kruisweg aan de westzijde. De Basseltlaan doorkruist het plangebied. Nieuw Basselt bestaat uit drie deelgebieden: De Kruisakker, De Kleine Basselt en De Basseltse Enk. In plandeel Nieuw Basselt zijn in totaal 144 woningen voorzien, waaronder een appartementengebouw met 46 wooneenheden in deelgebied De Kruisakker.

Het plandeel Fliertlanden wordt aan de noordzijde begrensd door de Rijksstraatweg, aan de westzijde door de Holthuiserstraat en aan de zuidzijde door de Parallelweg. Een gedeelte van dit plandeel ligt aan de Dernhorstlaan. Fliertlanden bestaat uit vijf deelgebieden: De Kleine Flierkamp, Holthuiserstraat, Fliertlanden Noord, Fliertlanden Zuid en Hof Dernhorstlaan. In dit plandeel zijn in totaal 145 woningen voorzien.

De gronden van het plangebied hadden voorheen overwegend de bestemming "Agrarisch". Omdat binnen die bestemming de door de raad gewenste ontwikkeling niet mogelijk is, is besloten het voorliggende plan vast te stellen.

4. De raad heeft met het oog op de financiële uitvoerbaarheid van het plan ook een exploitatieplan vastgesteld.

5. De appellanten die beroep hebben ingesteld tegen het vaststellingsbesluit van 7 februari 2022 zijn vrijwel allemaal omwonenden van het plangebied. Zij vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat, door onder meer het verlies van groen en aantasting van landschappelijke en cultuurhistorische waarden en het ontstaan van een verkeersonveilige

situatie als gevolg van het plan. Uit de beroepschriften van [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, en [appellant sub 5] blijkt dat hun beroepen zich uitsluitend richten op plandeel Nieuw Basselt.

[appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] zijn geen omwonenden, althans komen niet tegen het plan op vanwege een aantasting van hun woon- en leefklimaat. Zij hebben gronden in eigendom die onderdeel uitmaken van het plangebied en komen met name op tegen het vastgestelde exploitatieplan.

Leeswijzer/opzet uitspraak

6. De Afdeling zal eerst de beroepen tegen het bestemmingsplan beoordelen. Daarna zal de Afdeling de beroepen tegen het exploitatieplan bespreken. De volgende onderwerpen zullen achtereenvolgens aan bod komen:

- toepasselijkheid van de Chw;
- ingetrokken beroepsgrond;
- toetsingskader bestemmingsplan;
- procedurele beroepsgronden;
- locatieonderzoek en alternatieven;
- ladder voor duurzame verstedelijking;
- strijd met provinciale omgevingsverordening;
- planregeling bij buitenplaats Beekwolde;
- aantasting cultuurhistorische waarden;
- milieueffectbeoordeling;
- soortenbescherming;
- watertoets;
- verkeer;
- parkeren;
- aantasting woon- en leefklimaat;
- bouwhoogte en bouwvolume;
- ruimtelijke inpassing bij deelgebied Kruisakker;
- bodem en archeologie;
- oneigenlijke doorkruising zelfrealisatiemogelijkheden;
- financiële uitvoerbaarheid bestemmingsplan;
- overige beroepsgronden;
- herhalen en inlassen zienswijze;
- conclusie bestemmingsplan;
- de beroepen tegen het exploitatieplan;
- conclusie exploitatieplan;
- eindconclusie en proceskosten.

Toepasselijkheid van de Chw

7. De Afdeling stelt vast dat op deze zaak de Chw van toepassing is, omdat het gaat om een ruimtelijk project dat voorziet in de ontwikkeling van een gebied waarbij de bouw van meer dan 11 woningen mogelijk wordt gemaakt. Een aantal appellanten heeft na afloop van de termijn voor het instellen van beroep nieuwe beroepsgronden aangevoerd, onder meer door in nadere stukken of op de zitting de beroepsgronden die andere appellanten hebben aangevoerd zich eigen te maken. Volgens artikel 1.6a van de Chw kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen nieuwe beroepsgronden meer worden aangevoerd. Deze beroepsgronden zal de Afdeling dus in zoverre niet bespreken.

De beroepen tegen het bestemmingsplan

Ingetrokken beroepsgrond

8. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 6] en [appellant sub 5] hebben hun betoog over de gevolgen van het plan op Natura 2000-gebieden (stikstofdepositie) op de zitting ingetrokken.

Toetsingskader

9. 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.

Proceduureel

Ondertekening raadsbesluit

10. [appellant sub 5] wijst erop dat het vaststellingsbesluit van 7 februari 2022 niet is ondertekend door de voorzitter van de gemeenteraad. In plaats daarvan blijkt uit het vaststellingsbesluit dat een andere persoon dan de burgemeester het vaststellingsbesluit heeft ondertekend, zodat het de vraag is of het vaststellingsbesluit wel rechtsgeldig is.

10.1. Uit het vaststellingsbesluit blijkt dat een andere persoon dan de burgemeester het besluit heeft ondertekend. Op de zitting heeft de raad daarover toegelicht dat bij afwezigheid van de burgemeester een raadsbesluit wordt ondertekend door de vervanger van de burgemeester als voorzitter van de gemeenteraad. Dat is in dit geval gebeurd. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit in zoverre een gebrek bevat.

Het betoog slaagt niet.

Bekendmaking vaststellingsbesluit

11. [appellant sub 5] voert aan dat ten onrechte niet aan de indieners van een zienswijze tegen het ontwerpplan mededeling is gedaan van de nieuwe bekendmaking van het vaststellingsbesluit. Met de nieuwe bekendmaking van het vaststellingsbesluit is de termijn voor het instellen van beroep ook verschoven, en dus hadden indieners van een zienswijze daarvan op de hoogte moeten worden gesteld.

Los van de vraag of daartoe voor de raad een verplichting bestaat, gaat deze beroepsgrond over een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het bestreden besluit en kan die alleen al daarom de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid kan dus geen reden zijn voor de vernietiging van het bestreden besluit. Het betoog slaagt niet.

Participatie/inspraak

12. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 7] en [appellant sub 5] betogen dat zij onvoldoende zijn betrokken bij de totstandkoming van het plan. Weliswaar zijn zij in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen over het

ontwerpbestemmingsplan, maar met de door hen naar voren gebrachte zienswijze heeft de raad vervolgens niets gedaan. Volgens hen is de geboden participatie dan ook illusoir en was van een effectieve inspraak geen sprake. Dat zij geen daadwerkelijke inspraak bij de totstandkoming van het plan hebben gehad, blijkt volgens hen ook uit het feit dat tijdens de georganiseerde inloopavonden al stukken gereed lagen, zoals een stedenbouwkundig plan. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 7] en [appellant sub 5] wijzen in dit kader ook op de Omgevingswet waarin volgens hen het uitgangspunt is opgenomen om vroegtijdige inspraak te bieden. Vanwege voornoemde redenen is het plan volgens hen niet zorgvuldig voorbereid.

12.1. De Afdeling stelt vast dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Deze procedure begint met de terinzagelegging van een ontwerpbesluit waarover door eenieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht. In overeenstemming met deze procedure zijn [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 7] en [appellant sub 5] in de gelegenheid gesteld om een zienswijze over het ontwerpplan naar voren te brengen. Niet in geschil is dat aan de wettelijke vereisten voor de terinzagelegging van het bestemmingsplan is voldaan. In de zienswijzennotitie behorend bij het plan is door de raad ingegaan op de ingebrachte zienswijzen. Dat de raad met de vaststelling van het plan niet (volledig) tegemoet is gekomen aan de door [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 7] en [appellant sub 5] in hun zienswijze geuite bezwaren, maakt niet dat er daarom in strijd met de Wro of een ander wettelijk voorschrift is gehandeld.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:616](#), is inspraak over een ontwerpbesluit vroegtijdige inspraak op een moment dat alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Dat op dat moment al concrete stukken voorliggen, zoals in dit geval een (globaal) stedenbouwkundig plan, betekent niet dat geen doeltreffende inspraak meer kan plaatsvinden. Er is dan immers nog geen beslissing genomen over het ontwerpbesluit. Bovendien hebben de inloopavonden waar [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 7] en [appellant sub 5] op wijzen, plaatsgevonden in een fase voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan, namelijk in maart 2021. Uit de Awb of de Wro en ook niet uit enig ander wettelijk voorschrift volgt de verplichting om voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan een participatietraject te doorlopen. Een verplichting daartoe kan ook niet voortvloeien uit de Omgevingswet, alleen al omdat deze wet, zoals ook volgt uit wat hiervoor onder 1 is overwogen, niet van toepassing is op het bestreden besluit. Voor zover dus participatiemogelijkheden hebben plaatsgevonden voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan, gelden voor dat proces geen wettelijke normen.

Gelet hierop bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de geboden inspraakmogelijkheden voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan gebrekkig zijn geweest en het plan daarom niet zorgvuldig is voorbereid. Het betoog slaagt niet.

Locatieonderzoek en alternatieven

13. De raad heeft aan het plan een locatieonderzoek ten grondslag gelegd, namelijk het rapport "Locatieonderzoek Twello.250" van DS landschapsarchitecten van 9 oktober 2018 (hierna: het locatieonderzoek) dat als bijlage 2 bij de plantoelichting is gevoegd. In het onderzoek is gezien of en welke geschikte locaties er binnen Twello zijn voor de bouw van 250-350 woningen. Naderhand is naar aanleiding van het onderzoek aan het rapport een Addendum toegevoegd. In het Addendum is een nadere motivering opgenomen over de in het locatieonderzoek genoemde locaties. Van de locaties die in het locatieonderzoek niet zijn

uitgesloten, is in het Addendum een nadere beoordeling gemaakt en is aangegeven welke locaties de voorkeur hebben voor woningbouwontwikkeling.

De raad heeft als bijlage 1 bij het verweerschrift een aanvulling op het locatieonderzoek gevoegd in de vorm van een memo van DS landschapsarchitecten.

Actualiteit van het locatieonderzoek

14. [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] en anderen voeren aan dat het locatieonderzoek niet meer actueel genoeg is om aan het plan ten grondslag te leggen. Het locatieonderzoek is van 9 oktober 2018, terwijl het plan op 7 februari 2022 is vastgesteld. Daarmee is de maximale houdbaarheidstermijn van de onderzoeksgegevens van twee jaar, zoals volgt uit artikel 3.1.1a van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), ruimschoots overschreden.

14.1. Artikel 3.1.1a van het Bro staat er niet aan in de weg dat ook onderzoeksgegevens die ouder zijn dan twee jaar aan het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan ten grondslag worden gelegd als deze gegevens niet zijn verouderd (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 15 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:437](#)).

[appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het locatieonderzoek is verouderd, dan wel dat zich na de totstandkoming van het locatieonderzoek zodanige ontwikkelingen in (de omgeving van) het plangebied hebben voorgedaan, dat de raad dit onderzoek niet aan het besluit tot vaststelling van het plan ten grondslag heeft mogen leggen. Op de zitting hebben [appellant sub 3] en anderen er weliswaar op gewezen dat de situatie rondom het plangebied in die zin is veranderd dat sprake is van een forse verkeerstoename, maar met die enkele stelling hebben zij de Afdeling er niet van overtuigd dat daarmee (de omgeving van) het plangebied zodanig is gewijzigd, dat de raad daarom het locatieonderzoek niet aan het plan ten grondslag had mogen leggen.

Het betoog slaagt niet.

Uitgangspunten locatieonderzoek

14.2. [appellant sub 1], [appellant sub 3] en anderen, en [appellant sub 4] en anderen betogen dat de raad zich niet heeft mogen baseren op het locatieonderzoek en het bijgevoegde Addendum bij de keuze van het plangebied. Volgens hen deugt het locatieonderzoek vanwege verschillende redenen niet. Zo is niet duidelijk welke uitgangspunten in het locatieonderzoek zijn gehanteerd bij het beoordelen van de locaties. Ook hadden andere en meer uitgangspunten moeten gelden bij het beoordelen van de locaties. Zo had bij het beoordelen van de geschiktheid van locaties in elk geval het geldende provinciale en gemeentelijke beleid moeten worden gezien en ook de aantasting van landschappelijk waarden, onder meer vanwege de in Twello aanwezige landgoederengordel. Hoewel in het Addendum nader is ingegaan op de voorkeurslocaties, is niet voor elk van die locatie een toelichting opgenomen. Een integrale afweging van alle belangrijke aspecten ontbreekt dus in het locatieonderzoek. Daarmee is het locatieonderzoek te summier en biedt dat rapport te weinig aanknopingspunten om de keuze van de raad voor het plangebied te rechtvaardigen. Uit alles blijkt verder volgens appellanten dat sprake is van een doelredenering: de raad wenste in feite geen andere locatie voor de voorziene woningbouw dan het plangebied. Dat wordt ook bevestigd door het feit dat het Addendum, waarin een verdere afweging heeft plaatsgevonden, pas in een later stadium aan het rapport is toegevoegd. Dat Addendum is pas toegevoegd nadat de gemeente op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten in

februari 2019 een voorkeursrecht op (een gedeelte van) de gronden van het plangebied heeft gevestigd.

Ter onderbouwing van hun standpunt dat het locatieonderzoek niet deugt wijzen [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] en anderen op een contra-expertise van H+N+S Landschapsarchitecten van 14 maart 2022 en een latere memo van 21 oktober 2024.

14.3. De Afdeling volgt [appellant sub 1], [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] en anderen niet in hun standpunt dat de raad het locatieonderzoek niet aan het plan ten grondslag heeft mogen leggen. Daarover overweegt de Afdeling het volgende.

Het onderzoek naar potentieel geschikte locaties voor een grotere woningbouwontwikkeling zoals hier aan de orde vindt in een bestemmingsplanproces over het algemeen in een relatief vroegtijdig stadium daarvan plaats. Het doel is om te bezien of en waar binnen de gemeente locaties aanwezig zijn die op voorhand niet ongeschikt zijn voor de betreffende ontwikkeling. Het gaat dus om een verkennend onderzoek naar aanwezige potentiële locaties. Daarbij kunnen verschillende beoordelingsaspecten een rol spelen. Welke aspecten bij de beoordeling van locaties worden betrokken, is in de eerste plaats aan de raad.

In dit geval is in het locatieonderzoek op pagina 3 aangegeven wat het doel is van het onderzoek, namelijk het afwegen van potentiële locaties voor toekomstige woningbouw voor de kern van Twello op landschappelijke gronden. Vervolgens zijn onder het kopje "Uitgangspunten" verschillende uitgangspunten geformuleerd, op basis waarvan de locaties zijn geselecteerd en beoordeeld. Onder dat kopje is ook een toelichting gegeven op de gehanteerde uitgangspunten. Per geselecteerde locatie is vervolgens in een korte toelichting aangegeven in hoeverre de locatie geschikt is voor de ontwikkeling van 250-350 woningen. Tot slot is geconcludeerd dat 4 van de 13 locaties afvallen en dat een nadere verkenning naar de overige 9 voorkeurslocaties nodig is. Die nadere verkenning is neergelegd in het Addendum, waarin de voorkeurslocaties zijn beoordeeld op basis van 5 beoordelingscriteria namelijk woningbouwprogramma, landschapsbouw, beschikbaarheid, stedenbouwkundig/ruimtelijke kwaliteit en infrastructuur. In een tabel is per voorkeurslocatie aangegeven hoe de locatie scoort op de beoordelingscriteria, door middel van een plusteken (positief), een 0 (neutraal) of een minteken (negatief). Uit de tabel blijkt dat de locaties zijn gerangschikt van best scorend naar slechtst scorend.

Dat het Addendum later aan het locatieonderzoek is toegevoegd, namelijk na de datum van het onderzoek en na het vestigen van het gemeentelijke voorkeursrecht, maakt niet dat daarom aan de motivering daarvan moet worden getwijfeld. Van belang is of de in het locatieonderzoek en Addendum gegeven toelichting op de selectie van locaties voldoende inzichtelijk en consistent is. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat wat in het locatieonderzoek en het Addendum daarover staat onvoldoende is, waarbij van belang is dat het locatieonderzoek in feite een verkennend onderzoek is. Dat het beoordelen van de locaties vanuit provinciaal en gemeentelijk beleid niet als uitgangspunt is opgenomen, maakt niet dat daarom het locatieonderzoek niet deugt. De raad moet bij de vaststelling van een bestemmingsplan wel rekenschap geven van provinciaal en gemeentelijk beleid, maar kan dat ook op een andere wijze doen dan in een locatieonderzoek. Verder blijkt uit de gehanteerde uitgangspunten dat de raad bij het beoordelen van de locaties wel degelijk oog heeft gehad voor de landgoederengordel waar appellanten op wijzen, nu het volgende uitgangspunt in het onderzoek is opgenomen: "Landschapsstructuren versterken inclusief de Landgoederen" en in het Addendum als criterium "Landschapsbouw" en "Stedenbouw/ruimtelijke kwaliteit" met daarbij "inpasbaarheid ten opzichte van de cultuurhistorische omgeving" is genoemd. Appellanten wijzen er terecht op dat in het

Addendum niet op elke voorkeurslocatie een toelichting is gegeven. Alleen op de 4 in de tabel best scorende locaties is nog nader ingegaan. Naar oordeel van de Afdeling is vanwege de toelichting op de 5 beoordelingscriteria in het Addendum en de beoordelingstabel voldoende inzichtelijk hoe de overige locaties zijn beoordeeld. Het betoog slaagt niet.

14.4. Op de vraag of er andere geschikte(re) alternatieve locaties zijn voor de ontwikkeling, zoals sommige appellanten menen, zal de Afdeling hierna ingaan.

Alternatieve locaties

14.5. [appellant sub 1], [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, en [appellant sub 6] kunnen zich er niet in vinden dat het plangebied is uitgekozen als plek voor de voorziene woningbouw. Volgens hen zijn er voldoende alternatieve locaties die ook geschikt zijn voor woningen. Ook gezien vanuit het provinciale kader (de provinciale verordening en beleid) en gemeentelijk beleid, liggen de alternatieve locaties meer voor de hand. Uit dat gemeentelijk beleid blijkt namelijk, in het bijzonder uit de Ruimtelijke Toekomstvisie Voorst van november 2017 en de Woonvisie Aantrekkelijk Voorst 2025 van maart 2017, dat wordt ingezet op verdichting in de kernen. In de Woonvisie is de verwachting uitgesproken dat het uitbreidingsgebied De Schaker de laatste uitleglocatie is, waaruit kan worden afgeleid dat geen woningbouw meer wordt mogelijk gemaakt buiten de kern Twello. Volgens appellanten zijn er voldoende inbreidingslocaties aanwezig om aan het gemeentelijk beleid te voldoen. Verder leidt woningbouw op die locaties er niet dan wel minder toe dat afbreuk wordt gedaan aan de cultuurhistorische waarden in het gebied, in het bijzonder de landgoederenzone. Appellanten noemen concreet de volgende locaties:

- 1) het bedrijventerrein tussen de Nijverheidsstraat en de Molendwarsstraat;
- 2) het niet-vitale en deels leegstaande bedrijventerrein aan de Oude Rijksweg;
- 3) de gronden bij de wijk Holthuis;
- 4) de locatie bij de Vermeersweg;
- 5) de locatie "Zuiderlaan";
- 6) de locatie "Beersen".

Ter onderbouwing van hun standpunt wijzen [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] en anderen ook hier op de contra-expertise van H+N+S Landschapsarchitecten en de latere memo.

14.6. De Afdeling overweegt dat de raad bij de keuze van een bestemming een afweging moet maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen.

14.7. De raad heeft toegelicht dat de bedoeling van het plan is om woonlandschappen te creëren: naast woningbouw worden landbouwgronden voor het overgrote deel omgevormd tot groen en water. Zodoende is een relatief beperkt gedeelte van het totale plangebied bestemd voor woningbouw. Het grootste gedeelte van het plangebied is bestemd voor het ontwikkelen van groen- en waterareaal. Daarom is niet elke (onbebouwde) locatie binnen de gemeente geschikt voor de voorziene ontwikkeling. De bedoeling van woonlandschappen en landschapsbouw is ook als uitgangspunt opgenomen in het locatieonderzoek. Volgens de

raad staat het gemeentelijk beleid er verder niet aan in de weg dat buiten de kern van Twello woningbouw plaatsvindt. Hoewel de focus bij het toestaan van nieuwe woningen ligt op inbreiding, sluit dat woningbouw op een uitleglocatie niet uit. Binnen de gemeente zijn er ook inbreidingsplannen, maar de woonbehoefte is dusdanig groot dat die plannen niet toereikend zijn.

In reactie op de door appellanten genoemde locaties, waarvan de eerste drie locaties ook in de contra-expertise worden genoemd, heeft de raad een memo van DS landschapsarchitecten bij het verweerschrift gevoegd waarin nader wordt ingegaan op de aangedragen locaties. Over de locaties merkt DS landschapsarchitecten op dat deze in principe kansen hebben om met landschapsbouw en woningbouw landschappelijke en ecologische waarden te ontwikkelen of te herstellen. Maar voor de aangedragen bedrijventerreinen geldt dat er veel vraag naar bedrijfskavels is en er geen alternatieve locatie is voor de bedrijventerreinen. De locatie bij de wijk Holthuis is vanuit stedenbouwkundig en landschappelijk perspectief open gehouden voor landschappelijke versterking en om een ecologische verbinding tussen de Fliert en de cultuurhistorische omgeving te ontwikkelen. De locatie bij de Vermeersweg is al beoordeeld in het locatieonderzoek en het Addendum als de locatie "Holthuis Oost". Deze locatie scoort negatief op beschikbaarheid en erover is aangegeven dat met het ontwikkelen van deze locatie de vraag is of wel voldoende ruimte overblijft voor het beekdal en of woningbouw tot verbetering van het landschap leidt. Ook de locaties "Zuiderlaan" en "Beersen" zijn al in het locatieonderzoek gezien. Beide zijn op zich geschikt voor woningbouw. Voor Beersen geldt dat al concrete woningbouwplannen voorliggen. De Zuiderlaan is uiteindelijk afgevalen, omdat deze op relatief grotere afstand tot voorzieningen en het centrum ligt, de Zuiderlaan als weg een barrière vormt en het gebied gereserveerd is voor andere functies (maatschappelijke voorzieningen, sport, werken), waardoor de prioriteit voor wonen in dit geval lager ligt.

14.8. Appellanten hebben in reactie op het verweerschrift er nog op gewezen dat de afstand tot het centrum en voorzieningen vanaf de locatie aan de Zuiderlaan vergelijkbaar is met bepaalde delen van het plangebied en dat ook de Rijksstraatweg aan de zuidzijde van het plangebied als een barrière werkt. Voor het plangebied gelden dus dezelfde tegenargumenten als voor de locatie aan de Zuiderlaan. Ook al zou dat kloppen, dan neemt dat niet weg dat de locatie aan de Zuiderlaan voornamelijk gereserveerd is voor andere (bestaande) functies. Dat hebben appellanten niet bestreden. Verder hebben appellanten er op de zitting op gewezen dat de aangedragen bedrijventerreinen op dit moment wel degelijk worden onderzocht op de mogelijkheid om daar woningen te realiseren. Zij wijzen in dat verband op een gemeentelijke informatiebijeenkomst in juli 2024 over de toekomstvisie van deze bedrijventerreinen. De raad heeft daarover op de zitting toegelicht dat de bedrijventerreinen (deels) nog in bedrijf zijn en dat wordt onderzocht of aan de randen van de terreinen woningbouw mogelijk is. Het gaat echter niet om een gehele transformatie van de bedrijventerreinen, maar om een beperkt aantal woningen waardoor dus niet voldaan wordt aan het uitgangspunt van 250-350 woningen. De bedrijventerreinen zijn daarom niet geschikt voor de ontwikkeling waarin het plan voorziet.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad, aan de hand van het locatieonderzoek en het Addendum, de toelichting in en de aanvullende memo bij het verweerschrift en met de toelichting op de zitting, toereikend en inzichtelijk gemotiveerd waarom voor het plangebied en niet voor de alternatieve locaties is gekozen.

Het betoog slaagt niet.

14.9. De door sommige appellanten gestelde aantasting van cultuurhistorische waarden,

waaronder de landgoederenzone, en het provinciale kader, komt later in deze uitspraak aan de orde (vanaf overweging 16).

Ladder voor duurzame verstedelijking

15. [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 5], [appellant sub 1] en [appellant sub 6] betogen dat het plan in strijd met de ladder voor duurzame verstedelijking is vastgesteld.

15.1. Partijen zijn het erover eens dat de in het plan voorziene realisatie van 289 woningen een nieuwe stedelijke ontwikkeling is als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Ook zijn partijen het erover eens dat de woningen zijn voorzien buiten bestaand stedelijk gebied. De plantoelichting moet, gelet op artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro, een beschrijving bevatten van de behoefte aan de met het bestemmingsplan mogelijk gemaakte woningen, waarbij moet zijn gemotiveerd waarom de woningen niet binnen bestaand stedelijk gebied kunnen worden voorzien.

Behoefte aan woningen

15.2. [appellant sub 4] en anderen betogen dat de raad de behoefte aan woningbouw onvoldoende heeft onderbouwd. Zij verwijzen daarbij naar een memo van Rho Adviseurs van 30 maart 2022. Uit dat memo blijkt volgens hen dat de (harde) plancapaciteit en de benodigde plancapaciteit niet in kaart zijn gebracht en meer woningen mogelijk worden gemaakt dan waar behoefte aan is. Er is behoefte aan 250 woningen, terwijl het plan in 289 woningen voorziet.

15.3. In paragraaf 4.1.2 van de plantoelichting is ingegaan op de ladder voor duurzame verstedelijking. In algemene zin bestaat in de regio waar de gemeente Voorst onderdeel van is een oplopende druk op de woningmarkt. Voor de periode 2020 - 2030 is de behoefte voor de gemeente Voorst geraamd op 800 - 975 woningen, waarbij de grootste vraag ligt in Twello. Concreet houdt dit in dat voor de kern Twello wordt uitgegaan van circa 250 extra woningen tot 2030, plus circa 100 woningen voor de langere termijn. Die cijfers zijn gebaseerd op de provinciale Primos prognose uit 2018.

De raad heeft deze toelichting in het verweerschrift aangevuld. Inmiddels is de behoefte aan woningen in de gemeente in de afgelopen jaren alleen maar gestegen. Uitgaande van de nieuwere woningbehoefteprognose voor de regio van Primos uit 2020 is de behoefte zo'n 40% hoger. Het voorliggende plan is essentieel om te voldoen aan de woningbouwopgave in de gemeente. Binnen Twello zijn ook plannen voor andere woningbouwontwikkelingen, waarvoor al dan niet al een bestemmingsplan is vastgesteld, maar het gaat dan om kleinere ontwikkelingen die niet voldoende zijn om de woningbouwopgave te behalen.

15.4. Gelet op de toelichting van de raad ziet de Afdeling geen reden om eraan te twijfelen dat de woningbouwontwikkeling voorziet in een behoefte. Hierbij betreft de Afdeling ook dat het een feit van algemene bekendheid is dat in Nederland behoefte aan nieuwe woningen bestaat.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

Bestaand stedelijk gebied

15.5. [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 5], [appellant sub 1] en [appellant sub 6] betogen dat onvoldoende is gemotiveerd dat niet binnen bestaand stedelijk gebied in de woningbouwbehoefte kan worden voorzien. Volgens hen zijn er verschillende binnenstedelijke mogelijkheden om woningen te bouwen. Zij wijzen daarbij op

wat zij daarover hebben aangevoerd in het kader van het locatiealternatieven, waaruit blijkt dat er voldoende binnenstedelijke locaties beschikbaar zijn. Als er al van moet worden uitgegaan dat de binnenstedelijke locaties niet geschikt zijn om te voorzien in de behoefte, dan had het voor de hand gelegen om een buitenstedelijke locatie te kiezen die aansluit op het bestaande stedelijke gebied. Dit om versnippering van het gebied te voorkomen.

15.6. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is bedoeld uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren.

De (binnenstedelijke) locaties die appellanten hebben aangedragen zijn hiervoor onder 14.5 tot en met 14.8 besproken. Daarbij is geconcludeerd dat de raad voldoende heeft gemotiveerd dat deze locaties niet dan wel minder geschikt zijn voor de specifieke woningbouwontwikkeling waarin het plan voorziet. De raad heeft over de door appellanten aangedragen alternatieve locaties verder opgemerkt dat deze ook niet op voorhand zijn afgeschreven voor woningbouw, maar dat deze minder geschikt zijn voor deze specifieke ontwikkeling van woonlandschappen. Bovendien is er een aanhoudende vraag naar woningen. Om te voldoen aan de groeiende woningopgave zullen ook andere (binnenstedelijke) locaties worden onderzocht op de mogelijkheden voor woningbouw. Zo is voor de locatie Beersen inmiddels een planprocedure in voorbereiding.

De Afdeling is van oordeel dat de raad gelet op het vorenstaande toereikend heeft onderbouwd dat de in het plan voorziene woningen niet binnen bestaand stedelijk gebied kunnen worden gerealiseerd en dat het aantal woningen in een landschappelijke opzet waarin het plan voorziet, ook niet op andere, binnenstedelijke locaties kan worden gerealiseerd. Van belang daarbij is dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro op zichzelf niet verplicht dat als niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien in de behoefte, aansluitend aan dat gebied een locatie moet worden gezocht. Ook is van belang dat de raad ervoor kan kiezen om een uitbreiding mogelijk te maken voordat alle inbreidings- en transformatielocaties in bestaand stedelijk gebied zijn benut, als de behoefte groter is dan waaraan kan worden voldaan in het bestaand stedelijk gebied. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 2 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:654](#), onder 8.2. Daarom is de conclusie dat het plan ook in zoverre niet in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Het betoog slaagt niet.

Strijd met provinciale omgevingsverordening

16. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 6], [appellant sub 5] en [appellant sub 1] betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met bepalingen over natuurbescherming uit de Omgevingsverordening Gelderland (hierna: de Omgevingsverordening). Het gaat dan om bepalingen over het Gelders natuurnetwerk, de Groene ontwikkelingszone en het Nationaal landschap.

Gelders natuurnetwerk

16.1. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen en [appellant sub 5] betogen dat het plan het Gelders natuurnetwerk aantast. De raad heeft geen rekenschap gegeven van de "nee, tenzij-toets" die dan op grond van artikel 2.39 van de Omgevingsverordening moet worden doorlopen.

16.2. De Afdeling stelt vast dat een gedeelte van het plangebied ligt binnen het Gelders natuurnetwerk. Artikel 2.39, eerste lid, van de Omgevingsverordening stelt voorwaarden voor het via een bestemmingsplan mogelijk maken van een nieuwe activiteit of ontwikkeling voor

zover dat bestemmingsplan van toepassing is op het Gelders natuurnetwerk.

16.3. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan geen nadelige gevolgen heeft voor het Gelders natuurnetwerk. Daarvoor is van belang dat de woningbouw niet is gesitueerd in het Gelders natuurnetwerk. Alle gronden binnen het plangebied die onderdeel zijn van het Gelders natuurnetwerk hebben een bestemming die daarbij passend is. Het gaat dan om een agrarische, bos, groen, water of natuur bestemming. De enige uitzondering is daar waar de toegangsweg naar De Basseltse Enk de houtwal doorkruist. De houtwal is namelijk onderdeel van het Gelders natuurnetwerk. Maar volgens de raad treden daardoor geen negatieve gevolgen op. In de bestaande situatie is die toegangsweg er namelijk ook al. Verder zullen er maatregelen genomen worden om eventuele nadelige gevolgen te voorkomen. Zo wordt een dassentunnel gerealiseerd en wordt met het plaatsen van de verlichting bij de weg rekening gehouden met in het gebied voorkomende fauna. In de toekomstige situatie wordt rondom de woonvelden een bufferzone gecreëerd in de vorm van een groenzone/parkzone. Daarnaast wordt bijgedragen aan de ontwikkelingsdoelen en wordt aan de noordzijde van de houtwal het type 'droog bos' aangelegd. Hierdoor worden effecten van toenemende menselijke activiteiten en verlichting zodanig beperkt dat de wezenlijke kenmerken en waarden niet worden aangetast, aldus de raad.

16.4. Gelet op deze toelichting van de raad, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan geen nadelige gevolgen heeft voor het Gelders natuurnetwerk. [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5] hebben ook niet concreet gemaakt waardoor de voorziene ontwikkeling volgens hen leidt tot een aantasting van het Gelders natuurnetwerk en voor welke kernkwaliteiten het plan nadelige gevolgen heeft. Daarom heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan niet in strijd met artikel 2.39 van de Omgevingsverordening is vastgesteld.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

Groene ontwikkelingszone

16.5. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 5], [appellant sub 6] en [appellant sub 1] betogen dat het plan de Groene ontwikkelingszone in strijd met artikel 2.52, eerste lid, van de Omgevingsverordening aantast.

16.6. De raad heeft het plan getoetst aan artikel 2.52, eerste lid, van de Omgevingsverordening. Dat artikel luidt:

"1. Een bestemmingsplan voor gronden gelegen binnen de Groene ontwikkelingszone maakt geen nieuwe grootschalige ontwikkeling mogelijk die leidt tot een significante aantasting van de kernkwaliteiten Groene ontwikkelingszone van het betreffende gebied, tenzij:

- a. er geen reële alternatieven zijn;
- b. sprake is van redenen van groot openbaar belang;
- c. de negatieve effecten op de kernkwaliteiten, de oppervlakte en de samenhang zoveel mogelijk worden beperkt;
- d. de overblijvende negatieve effecten op de kernkwaliteiten, de oppervlakte en de samenhang gelijkwaardig worden gecompenseerd overeenkomstig paragraaf 2.6.2."

16.7. De Afdeling stelt vast dat een relatief groot gedeelte van het plangebied ligt binnen de Groene ontwikkelingszone. Voor het plandeel Nieuw Basselt geldt dat een van de drie

deelgebieden daarin ligt: De Kleine Basselt. Voor het plandeel Fliertlanden geldt dat alle deelgebieden, met uitzondering van Hof Dernhorstlaan, in de Groene ontwikkelingszone liggen.

De Afdeling zal bij de bespreking van deze beroepsgrond onderscheid maken tussen het plandeel Nieuw Basselt en het plandeel Fliertlanden. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen en [appellant sub 5] hebben hun beroep beperkt tot plandeel Nieuw Basselt. Uit het betoog van [appellant sub 6] blijkt dat het hem te doen is om plandeel Fliertlanden.

-plandeel Nieuw Basselt

16.8. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 5] en [appellant sub 1] wijzen erop dat het plan leidt tot een significante aantasting van de kernkwaliteiten van de Groene ontwikkelingszone. Dat is alleen toegestaan als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Dat is niet het geval, omdat woningbouw hoe dan ook een groene omgeving aantast. De kernkwaliteit van het kleinschalig landschap gaat als gevolg van het plan verloren door het landschap vol te bouwen met woningen. Het gaat hen daarbij vooral om de zogenoemde Basseltse Enk, een aanwezige oude ontginning in het plandeel Nieuw Basselt. Die enk bestaat volgens appellanten uit deelgebied De Kleine Basselt en uit deelgebied De Basseltse Enk. Ook leidt het plan ertoe dat de ontwikkelingsdoelen voor de Groene ontwikkelingszone niet meer kunnen worden behaald. De raad had het plan daarom niet mogen vaststellen.

[appellant sub 3] en anderen wijzen ter onderbouwing van hun standpunt op de contra-expertise van Koolstra Advies BV van 1 maart 2022.

16.9. De toelichting bij artikel 2.52 van de Omgevingsverordening verwijst naar de bijlage "Kernkwaliteiten Gelders natuurnetwerk en Groene ontwikkelingszone" bij de verordening. Uit de bijlage blijkt dat voor Twello binnen de Groene ontwikkelingszone verschillende kernkwaliteiten aanwezig zijn, onder meer de kernkwaliteit van het "kleinschalig landschap" en "cultuurhistorische waarden van onder meer [...] oude ontginningen (enken)".

16.10. De raad stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een significante aantasting van de Groene ontwikkelingszone. In het deelgebied De Kleine Basselt wordt de aanwezige boerderij herontwikkeld naar drie woningen, maar dat gebeurt binnen het bouwvlak dat al op grond van het voorgaande bestemmingsplan "Buitengebied, geconsolideerde versie" aanwezig is. Verder wordt het gebied juist verbeterd door bij te dragen aan verschillende ontwikkelingsdoelen. De raad verwijst daarbij naar de "Voorinspectie Ecologie" voor het plandeel Nieuw Basselt van Lievense Milieu B.V. van 27 augustus 2021. Volgens de raad moet de aanwezige enk in deelgebied De Kleine Basselt worden onderscheiden van de enk in deelgebied De Basseltse Enk. Omdat in het deelgebied De Kleine Basselt het bouwvlak niet verandert en zoveel als mogelijk de bestaande bebouwing wordt gehandhaafd, wordt die enk niet aangetast. Bovendien hebben de gronden van De Kleine Basselt op basis van het plan, afgezien van waar het bouwvlak ligt en afgezien van een kleine toegangsweg, de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschap", in plaats van de vorige bestemming "Agrarisch". Gronden met die bestemming zijn in de eerste plaats bestemd voor het behoud, herstel en/of versterking van de in het gebied aanwezige landschappelijke waarden.

16.11. De Afdeling overweegt dat het in dit geval alleen gaat om deelgebied De Kleine Basselt. Alleen dat gebied binnen plandeel Nieuw Basselt is onderdeel van de Groene ontwikkelingszone, niet ook deelgebied De Basseltse Enk. Ook al is op dat laatste deelgebied een enk aanwezig en zou die enk een eenheid vormen met de enk op De Kleine Basselt, dan

nog geldt het beschermingsregime voor de Groene ontwikkelingszone uit de Omgevingsverordening, gelet op de tekst van artikel 2.52, eerste lid, niet voor dat deelgebied.

In deelgebied De Kleine Basselt maakt het plan de transformatie van de bestaande bebouwing, een oude boerderij met bijbehorende opstallen, tot 3 woningen mogelijk binnen het bestaande bouwvlak. Niet is gebleken dat de bouwregels ten opzichte van het voorgaande plan een toename aan bebouwing mogelijk maken. Voor zover appellanten erop wijzen dat het landschap wordt volgebouwd met woningen, is dat voor deelgebied De Kleine Basselt niet aan de orde. Vanwege de beperkte ontwikkeling die het plan mogelijk maakt binnen dat deelgebied, de handhaving van het bestaande bouwvlak en de omstandigheid dat het overgrote deel van de gronden van het deelgebied de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschap" heeft, heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat geen sprake is van een significante aantasting van de kernkwaliteiten van de Groene ontwikkelingszone. In zoverre bestaat geen grond voor het oordeel dat het plan in strijd met artikel 2.52, eerste lid, van de Omgevingsverordening is vastgesteld.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

-plandeel Fliertlanden

16.12. [appellant sub 6] en [appellant sub 1] betogen dat het plan leidt tot een significante aantasting van de Groene ontwikkelingszone ter plaatse van plandeel Fliertlanden. Door de voorziene woningen is sprake van een toename aan versterking en verdwijnt de karakteristieke groene omgeving. Ook al wordt ingezet op de ontwikkeldoelen, dan nog is dat onvoldoende om te spreken van een verbetering van de kernkwaliteiten van de Groene ontwikkelingszone.

16.13. De raad stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een significante aantasting van de kernkwaliteiten van de Groene ontwikkelingszone. Van belang daarvoor is dat het bestemmingsplan gepaard zal gaan met de ontwikkeling van het landschap. Dat is een integraal onderdeel van de planopzet. Het gaat niet slechts om de bouw van woningen, maar ook om de ontwikkeling van natuur. De raad verwijst daarbij naar de "Voorinspectie Ecologie" voor het plandeel Fliertlanden van Lieveense Milieu B.V. van 2 augustus 2021. Daarin is beschreven op welke ontwikkelingsdoelen wordt ingezet. Op dit moment bestaat het gebied voornamelijk uit (intensief) gemaaid grasland waar de beek de Fliert doorheen loopt. De ecologische verbinding van de Fliert wordt verbeterd, onder andere door het aanleggen van houtwallen rondom de beek. Ook worden er poelen en houtwallen/struwelen aangelegd voor reptielen en amfibieën. Al met al draagt de voorgenomen herinrichting volgens de raad bij aan het verbeteren van de kernkwaliteiten van het gebied.

16.14. De Afdeling ziet onvoldoende aanknopingspunten om te twijfelen aan het standpunt van de raad. [appellant sub 6] en [appellant sub 1] hebben ook niet concreet gemaakt welke kernkwaliteiten van de Groene ontwikkelingszone zoals deze zijn beschreven in de bijlage bij de Omgevingsverordening als gevolg van het plan worden aangetast in plandeel Fliertlanden. Daarom bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan, voor wat betreft plandeel Fliertlanden, in strijd met artikel 2.52, eerste lid, van de Omgevingsverordening is vastgesteld.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

Nationaal landschap

16.15. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen en [appellant sub 2]

betogen dat het plan in strijd met artikel 2.56 van de Omgevingsverordening is vastgesteld. Als kernkwaliteit voor het Nationaal landschap waar het plangebied onderdeel van uitmaakt wordt de aanwezigheid van "waardevolle open essen" genoemd. Anders dan de raad stelt, leidt de voorziene ontwikkeling ertoe dat de open enk in plandeel Nieuw Basselt wordt aangetast. In feite wordt de hele enk volgebouwd met woningen. Dat een klein deel in het midden van de enk onbebouwd blijft, betekent niet dat daarom de enk open blijft en beleefbaar is. [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] en anderen wijzen ter onderbouwing van hun standpunt op de contra-expertise "Landschapsanalyse Basseltse Enk" van H+N+S Landschapsarchitecten van september 2021. Ook hebben zij in dit kader een rapport overgelegd van Bureau Lantschap getiteld "Cultuurhistorische analyse en effectbeschrijving van de buitenwijken Nieuw Basselt en Kruisakker in Twello" van augustus 2022 (hierna: rapport Bureau Lantschap). Dat rapport is opgesteld in opdracht van de gemeente Voorst. [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] en anderen wijzen op verschillende passages uit dat rapport waaruit volgens hen blijkt dat de aanwezige enk in het plangebied significant wordt aangetast en verloren gaat. Zodoende is sprake van een aantasting van de kernkwaliteiten van het Nationaal landschap. Dat is alleen mogelijk als er geen reële alternatieven zijn, er sprake is van redenen van groot openbaar belang en er compenserende maatregelen plaatsvinden. De raad heeft onvoldoende onderbouwd dat aan die voorwaarden wordt voldaan.

16.16. De raad stelt zich op het standpunt dat de planontwikkeling niet leidt tot een aantasting van de kernkwaliteiten van het Nationaal landschap. Daarvoor is volgens de raad van belang dat er binnen Twello nog steeds open enken zullen bestaan, ook al wordt (een deel van) de Basseltse Enk bebouwd. Bovendien is het deelgebied De Basseltse Enk zo ingericht dat de enk zichtbaar en beleefbaar blijft, door het midden van dat gebied onbebouwd te laten en de woningen daaromheen te projecteren. In feite zorgt de kruisvormige groene bestemming op de gronden van het deelgebied ervoor dat de enk beleefbaar blijft. Bovendien wordt de enk die noordelijker is gelegen, dus in deelgebied Klein Basselt, niet verder bebouwd. Al met al is het plan volgens de raad in overeenstemming met artikel 2.56 van de Omgevingsverordening.

16.17. Artikel 2.56 van de Omgevingsverordening luidt:

"1. Een bestemmingsplan voor gronden binnen een Nationaal landschap maar buiten de Groene ontwikkelingszone, het Gelders natuurnetwerk en de Nieuwe Hollandse Waterlinie, maakt ten opzichte van het op 17 oktober 2014 geldende bestemmingsplan alleen bestemmingen mogelijk die de kernkwaliteiten van een Nationaal Landschap, bedoeld in bijlage Kernkwaliteiten Nationale Landschappen, niet aantasten.

2. In afwijking van het eerste lid zijn activiteiten die deze kernkwaliteiten aantasten alleen mogelijk als:

- a. er geen reële alternatieven zijn;
- b. er sprake is van redenen van groot openbaar belang;
- c. compenserende maatregelen plaatsvinden ter waarborging van de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen zoals vastgelegd in bijlage Kernkwaliteiten Nationale Landschappen."

16.18. De Afdeling stelt vast dat een deel van het plangebied onderdeel is van het Nationaal landschap De Veluwe. Het gaat dan om plandeel Nieuw Basselt, deelgebieden Kruisakker en De Basseltse Enk. Uit de bijlage Kernkwaliteiten Nationale landschappen bij de Omgevingsverordening volgt dat Nationaal landschap De Veluwe verschillende deelgebieden

heeft, waaronder deelgebied Twello. Voor dat deelgebied gelden verschillende kenmerken, onder andere "waardevolle open essen".

16.19. Tussen partijen is niet in geschil dat het plan mogelijk maakt dat (een deel van) de Basseltse Enk wordt bebouwd. Waar deze enk precies is gelegen en tot hoe ver deze reikt, wordt niet direct duidelijk uit de stukken. Het rapport van Bureau Lantschap geeft daar wel meer duidelijkheid over. Uit het rapport volgt dat een enk (ook wel: es) een vaak hoger gelegen stuk grond is dat vroeger onderdeel uitmaakte van een boerderij of landgoed en in gebruik was als akker. Het gaat vaak om grote open terreinen. De Basseltse Enk werd vroeger begrensd door de Kruisvoorderweg, de Rijksstraatweg en de Hunderenslaan. Uit het rapport volgt dat alle drie de deelgebieden van plandeel Nieuw Basselt grotendeels op de Basseltse Enk liggen. De Afdeling gaat er daarom vanuit dat ter plaatse van plandeel Nieuw Basselt één enk aanwezig is, dat is de Basseltse Enk.

16.20. De Afdeling volgt de raad niet in zijn standpunt dat het plan niet leidt tot een aantasting van de kernkwaliteiten van het Nationaal landschap De Veluwe. Daarover overweegt de Afdeling het volgende.

Binnen de deelgebieden Kruisakker en De Basseltse Enk is sprake van een forse toename aan bebouwing, omdat binnen die gebieden het plan voorziet in respectievelijk 61 en 80 woningen. Daarmee wordt de aanwezige enk voor een goed deel bebouwd. Niet kan worden volgehouden dat daardoor geen aantasting optreedt van de Basseltse Enk, en daarmee van een van de kernkwaliteiten van Nationaal landschap De Veluwe, ook al heeft een gedeelte in het midden van deelgebied De Basseltse Enk een groenbestemming. De Afdeling is van oordeel dat de door [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] en anderen overgelegde contra-expertise van H+N+S Landschapsarchitecten en het rapport van Bureau Lantschap voldoende twijfel zaaien aan het standpunt van de raad. Zo staat in de contra-expertise van H+N+S Landschapsarchitecten: "Het is [...] simpelweg onmogelijk om de es te bebouwen/ontwikkelen voor woningbouw zoals voorgesteld en deze tegelijkertijd open te houden. Het een en het ander is eenvoudig onverenigbaar. Door de enk geheel of deels te bebouwen, verdwijnt wat juist en consequent als waardevol is benoemd door gemeente en provincie." In het rapport van Bureau Lantschap staat dat de openheid van de Basseltse Enk behouden en vergroten door de planontwikkeling niet lukt. Door de ontwikkeling zal de openheid van de enk sterk verminderen, wat ten koste gaat van de huidige herkenbaarheid. Dat de raad meent dat geen sprake is van een aantasting van de kernkwaliteit "waardevolle open essen" omdat in Twello nog meer enken aanwezig zijn, betekent niet dat daarom geen aantasting van deze specifieke Basseltse Enk optreedt.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de raad zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan niet leidt tot een aantasting van de kernkwaliteiten van het Nationaal landschap. Uit artikel 2.56, eerste lid, van de Omgevingsverordening volgt dat een bestemmingsplan voor gronden binnen een Nationaal landschap alleen bestemmingen mogelijk maakt als die de kernkwaliteiten van een Nationaal landschap niet aantasten. In zoverre is het plan in strijd met dat artikel vastgesteld. Artikel 2.56, tweede lid, van de Omgevingsverordening biedt wel ruimte voor het mogelijk maken van nieuwe bestemmingen als deze de kernkwaliteiten aantasten, maar dan moet wel voldaan worden aan de daarin gestelde voorwaarden. Voor zover de raad zich op het standpunt stelt dat aan die voorwaarden is voldaan, oordeelt de Afdeling dat, gelet op de summiere onderbouwing van het standpunt dat aan die voorwaarden wordt voldaan, de motivering van de raad daarover onvoldoende is.

Het betoog slaagt. De raad heeft niet deugdelijk gemotiveerd dat het plan voldoet aan artikel

2.56 van de Omgevingsverordening.
Planregeling bij buitenplaats Beekwolde

17. [appellant sub 6] betoogt dat in het plan niet goed is geregeld dat de woning die het dichtstbij de door hem bewoonde buitenplaats Beekwolde is geprojecteerd, deze buitenplaats niet aantast. Hij wijst er daarbij op dat het bouwvlak waarbinnen de woning is geprojecteerd op het gehele perceel ligt, terwijl dat niet de bedoeling lijkt te zijn, en dat ook niet goed is geregeld dat de woning half verdiept wordt gebouwd. Van belang is dat dat wel goed wordt geregeld, omdat buitenplaats Beekwolde onderdeel uitmaakt van de cultuurhistorisch waardevolle landgoederenzone van Twello. Vanwege de locatie buiten het centrum van Twello en met een hoogte van bijna 20 m heeft Beekwolde de functie als markante poort van Twello. Het is dan ook van belang om de zichtbaarheid van Beekwolde te behouden.

17.1. De Afdeling stelt vast dat op het perceel binnen het plangebied ten zuidwesten van de rotonde op de Rijksstraatweg met de bestemming "Wonen - 2" één woning is voorzien. Dat perceel ligt direct tegenover buitenplaats Beekwolde, met daartussen de Rijksstraatweg. Om rekening te houden met de zichtlijnen is de maximaal toegestane bouwhoogte van de voorziene woning 5,5 m, zo heeft de raad toegelicht. De raad heeft er daarbij op gewezen dat bedoeld is om de bouw mogelijkheden op dat perceel te beperken door maar op een deel van het perceel een bouwvlak te leggen en specifieke bouwaanduidingen op te nemen, die erin voorzien dat de woning half verdiept wordt gebouwd zodat de woning zich grotendeels bevindt op maaiveldniveau en daaronder, en die de mogelijkheden van vergunningvrij bouwen beperken. Op de zitting is echter met de raad vastgesteld dat dit per abuis niet goed in het plan is geregeld. Het bouwvlak is namelijk op het gehele perceel, in plaats van alleen op het zuidelijke gedeelte van het perceel gelegd, de bouwaanduidingen "specifieke bouwaanduiding - voorwaardelijke verplichting" en "specifieke bouwaanduiding uitgesloten - vergunningvrij bouwen" zijn alleen op het noordelijke gedeelte van het perceel gelegd in plaats van op het hele perceel, en in artikel 10.3.1 van de planregels is niet geregeld dat de aan te leggen helling overeen moet stemmen met de hoogte van het hoofdgebouw binnen het bouwvlak, zo heeft de raad op de zitting geconstateerd. Omdat de raad met het plan niet heeft geregeld wat hij beoogde te regelen, is het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Dat is in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

17.2. De Afdeling zal hierna beoordelen of de raad bij de vaststelling van het plan voldoende rekening heeft gehouden met de aanwezige cultuurhistorische waarden, waaronder de landgoederenzone van Twello. De Afdeling zal er daarbij vanuit gaan dat de raad de bouw mogelijkheden op het perceel ten zuidwesten van de rotonde op de Rijksstraatweg, tegenover buitenplaats Beekwolde, heeft geregeld zoals hij dat met het plan heeft beoogd.

Aantasting cultuurhistorische waarden

18. [appellant sub 1], [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat het plan leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de in (de omgeving van) het plangebied aanwezige cultuurhistorische waarden. Zij voeren daarover aan dat het plangebied ligt in de zogenoemde landgoederenzone van Twello. Deze landgoederenzone kenmerkt zich door de aanwezigheid van verschillende landgoederen verspreid in een relatief onbebouwde omgeving. Het gaat dan onder andere om Huize Kruisvoorde aan de Kruisvoorderweg op ongeveer 100 m van het plangebied en buitenplaats Beekwolde aan de Rijksstraatweg, direct gelegen tegenover het plangebied. Ook wordt

gewezen op het voormalige landgoed De Basselt. Van belang voor deze (voormalige) landgoederen is dat de zichtlijnen niet worden doorkruist, zodat de landgoederen goed zichtbaar zijn. Vanwege de geplande woningen zal de zichtbaarheid van de landgoederen in hoge mate verminderen. Dat is in het bijzonder het geval bij Huize Kruisvoorde, omdat in de omgeving daarvan, namelijk in deelgebied Kruisakker, een appartementengebouw is voorzien. Verder is het volgens appellanten van belang dat de landgoederen niet op zichzelf, maar juist in de omgeving worden beschouwd. Het plan zorgt ervoor dat de landgoederenzone verder versnipperd, waardoor landschapsfragmentatie optreedt. In dit verband wijst een aantal appellanten op brieven van de Nederlandse Kastelenstichting, zoals de brief van 26 april 2022 en 4 mei 2022.

Naast de landgoederenzone wijzen [appellant sub 1], [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5] op de aanwezigheid van de Basseltse Enk. Het gaat om het laatste herkenbare enkgebied van Twello. Dat maakt dat dit enkgebied zeer beschermenswaardig is. Dat kenmerkende landschapselementen en cultuurhistorische waarden moeten worden behouden en versterkt, volgt ook uit de Ruimtelijke Toekomstvisie Voorst. De raad had dan ook zorgvuldig onderzoek moeten doen naar de gevolgen van het plan op het enkgebied, bijvoorbeeld door een onafhankelijk adviesbureau in te schakelen. Het plan heeft vergaande gevolgen voor de Basseltse Enk en leidt er in feite toe dat deze niet meer herkenbaar is. [appellant sub 4] en anderen en [appellant sub 3] en anderen verwijzen hierbij naar de contra-expertise van H+N+S Landschapsarchitecten van september 2021 en op het rapport van Bureau Lantschap.

18.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de cultuurhistorische waarden in het gebied. De cultuurhistorie van het gebied heeft een belangrijke rol gespeeld bij de inrichting van het plangebied. Zo worden de woningen landschappelijk ingepast door woonlandschappen te creëren en bestaat het overgrote deel van het plangebied uit natuur en groen. De raad verwijst bij zijn standpunt naar de paragrafen 2.2 en 3.3.1 van de plantoelichting.

In paragraaf 2.2 van de plantoelichting staat dat de landgoederenzone een gebied is waarin zich, min of meer aaneengesloten, verscheidene historische landgoederen en buitenplaatsen bevinden. Kenmerkend voor een landgoederenzone is de samenhangende structuur van landhuizen, geometrische lanenstelsels, grootschalige landschapsparken, boerenerven, akkers, weiden en bosgebied. De landgoederenzone is een bepalend element voor Twello. In paragraaf 3.3.1 van de plantoelichting is vervolgens gezien wat het plan betekent voor de landgoederenzone. Om de samenhangende structuur van de landgoederenzone in plandeel Nieuw Basselt te behouden, is ervoor gekozen om een groot deel van het perceel aan de Kruisvoorderweg (deelgebied De Kleine Basselt) extensief agrarisch in te richten en het oude boerenerv te herontwikkelen. Dit ook omdat dat gebied onderdeel was van het voormalige landgoed De Basselt. Door de afstand tot de bestaande landhuizen in de omgeving, wordt de landgoederenzone niet aangetast. Voor wat betreft plandeel Fliertlanden geldt dat deze gronden in de huidige situatie vooral een functie hebben als blikveld voor de buitenplaatsen aan de overzijde van de Rijksstraatweg. Het gaat dan bijvoorbeeld om buitenplaats Beekwolde. Het plandeel is van oudsher agrarisch in gebruik, maar economisch grondgebonden functies - zoals landbouw - waren nauwelijks gerelateerd aan de buitenplaatsen. Om deze reden is woningbouw voorzien op de gronden. Het is echter nadrukkelijk niet de bedoeling dat de nieuwbouw gaat concurreren met de aanwezige beeldbepalende panden in de omgeving.

18.2. De Afdeling overweegt dat in de omgeving van het plangebied verschillende landgoederen aanwezig zijn. Specifiek gaat het om de door appellanten genoemde Huize

Kruisvoorde aan de Kruisvoorderweg in de omgeving van plandeel Nieuw Basselt en buitenplaats Beekwolde aan de Rijksstraatweg in de omgeving van plandeel Fliertlanden. Voor wat betreft Huize Kruisvoorde ligt het plangebied (plandeel Nieuw Basselt, deelgebied De Kleine Basselt) op een afstand van 100 m. Het gaat dan om gronden die de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschap" hebben en waar dus geen woonbebouwing is toegestaan. De woonbebouwing die op grond van het plan aan de Kruisvoorderweg is toegestaan, is gesitueerd binnen het bestaande bouwvlak en ligt op ongeveer 300 m afstand van Huize Kruisvoorde. Binnen plandeel Nieuw Basselt, deelgebied Kruisakker dat ligt aan de Kruisweg, voorziet het plan verder in een appartementengebouw met een maximale bouwhoogte van 13 m. Dat gebouw is echter op een afstand van ongeveer 300 m van Huize Kruisvoorde gesitueerd. Dat daardoor de zichtlijnen voor Huize Kruisvoorde onaanvaardbaar worden aangetast, acht de Afdeling, ook vanwege de al bestaande (woon)bebouwing aan weerszijden van de Kruisweg, niet aannemelijk. Verder is niet gebleken van een historische en onlosmakelijke band tussen Huize Kruisvoorde als landgoed en de (agrarische) gronden van het plangebied.

Voor buitenplaats Beekwolde geldt dat het plan daar tegenover, in plandeel Fliertlanden, voorziet in woningbouw. Om rekening te houden met de zichtlijnen is de maximaal toegestane bouwhoogte van de woning die recht tegenover Beekwolde is geprojecteerd 5,5 m. De raad heeft er daarbij op gewezen dat de bouw mogelijkheden op dat perceel beperkt zijn door maar op een deel van het perceel een bouwvlak te leggen en specifieke bouwaanduidingen op te nemen, die erin voorzien dat de woning half verdiept wordt gebouwd zodat de woning zich grotendeels bevindt op maaiveldniveau en daaronder, en die de mogelijkheden van vergunningvrij bouwen beperken. Rondom dat perceel is verder een groenbestemming gelegd, zodat het perceel landschappelijk wordt ingepast. Verder blijven de gronden van het plangebied zuidwestelijk tegenover Beekwolde groen ingericht en hebben daartoe een natuur- bos- water- of groenbestemming. Ook bij Beekwolde is niet gebleken van een historische en onlosmakelijke band met de (agrarische) gronden van het plangebied.

Gelet op het voorgaande en vanwege de motivering van de raad, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de cultuurhistorische waarde van de landgoederenzone. Niet is uitgesloten dat het plan leidt tot enige aantasting van de landgoederenzone en de zichtlijnen van landgoederen die in de omgeving van het plangebied liggen, maar de raad heeft zich op het standpunt mogen stellen dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting daarvan. In zoverre slaagt het betoog niet.

18.3. Over de aantasting van de Basseltse Enk overweegt de Afdeling het volgende. Dat de Basseltse Enk een (zekere) cultuurhistorische waarde heeft, is tussen partijen niet in geschil. Dat blijkt bijvoorbeeld uit paragraaf 2.2 van de plantoelichting, waar onder het kopje "Cultuurhistorie" wordt beschreven dat rondom Twello een aantal enken heeft gelegen en de Basseltse Enk daarvan overgebleven is. De cultuurhistorische waarde blijkt verder uit de door appellanten overlegde contra-expertise van H+N+S Landschapsarchitecten en het rapport van Bureau Lantschap.

Hiervoor, onder 16.9, is vastgesteld dat tussen partijen niet in geschil is dat de enk voor een gedeelte wordt bebouwd. Uitgaande van het rapport van Bureau Lantschap voor de reikwijdte van de enk, gaat het dan om de bebouwing die in plandeel Nieuw Basselt mogelijk wordt gemaakt. De Afdeling begrijpt het standpunt van de raad zo, dat hij de bebouwing van de enk en de cultuurhistorische aantasting aanvaardbaar vindt. Dit omdat het middengebied van de enk, in deelgebied De Basseltse Enk, onbebouwd blijft door aan die gronden de

bestemming "Groen" toe te kennen en omdat andere enken in de gemeente aanwezig zijn. De Afdeling is van oordeel dat de raad hiermee niet heeft voldaan aan de op hem rustende motiveringsplicht om te onderbouwen waarom hij de aantasting van cultuurhistorische waarden aanvaardbaar vindt. Daarvoor vindt de Afdeling van belang dat uit de door appellanten overlegde rapporten, in het bijzonder het rapport van Bureau Lantschap, blijkt dat de herkenbaarheid van de enk door de met het plan voorziene bebouwing verloren gaat. Dat het middengebied van deelgebied De Basseltse Enk een groenbestemming heeft, maakt in zoverre dus niet dat de enk daardoor (voldoende) herkenbaar blijft. Verder gaat de Afdeling er op basis van het rapport van Bureau Lantschap vanuit dat in het plandeel Nieuw Basselt sprake is van één enk, zie daarover onder 16.9. Welke andere enken in Twello aanwezig zijn, heeft de raad niet concreet onderbouwd. Daar staat tegenover dat uit de contra-expertise en het rapport van Bureau Lantschap, evenals uit de plantoelichting, blijkt dat de Basseltse Enk de laatste herkenbare overgebleven enk in de omgeving van Twello is. Waarom het aanvaardbaar is dat de cultuurhistorisch waardevolle Basseltse Enk, als het laatst herkenbare enkgebied in Twello, als gevolg van het plan wordt aangetast, heeft de raad in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb niet zorgvuldig onderzocht en inzichtelijk onderbouwd.

Het betoog slaagt in zoverre.

Milieueffectbeoordeling

19. [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5] wijzen erop dat bij het bestemmingsplan geen m.e.r.-beoordelingsbesluit is gevoegd, terwijl het nemen van dat besluit in dit geval wel een vereiste is. Of dat besluit is genomen, is niet duidelijk.

Voor zover de raad meent dat nadelige gevolgen voor het milieu zijn uitgesloten en daarom het opstellen van een milieueffectrapport (hierna: mer) niet nodig is, heeft de raad dat volgens [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5] onvoldoende onderbouwd. Wat de raad daarover in de plantoelichting heeft opgenomen is te summier om de conclusie te kunnen dragen dat nadelige gevolgen voor het milieu zijn uitgesloten. Bovendien leidt wat zij hebben aangevoerd over het plan ten aanzien van verschillende aspecten, onder andere in het kader van de provinciale omgevingsverordening en de cultuurhistorische waarden, er volgens hen toe dat de (vormvrije) m.e.r.-beoordeling hoe dan ook niet deugt.

19.1. Niet in geschil is dat in dit geval artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.) van toepassing was en dat het bevoegd gezag verplicht was om voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbesluit een beslissing te nemen omtrent de vraag of vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben, een mer moet worden gemaakt. Deze beslissing wordt een m.e.r.-beoordelingsbesluit genoemd (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2298](#), onder 6 en 7.3).

19.2. De raad heeft op de zitting toegelicht dat een m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen. Het college van burgemeester en wethouders van Voorst (hierna: het college) heeft namelijk op 31 augustus 2021 op basis van de aanmeldnotitie geconstateerd dat nadelige gevolgen door het plan voor het milieu zijn uitgesloten, zodat geen verdere m.e.r.- (beoordelings)procedure hoeft te worden gevolgd. De aanmeldnotitie is volgens de raad integraal opgenomen in paragraaf 5.2.9 van de plantoelichting.

19.3. De Afdeling stelt vast dat op de besluitenlijst van de vergadering van het college van 7 september 2021 als punt 6 het ontwerpbestemmingsplan "Nieuw Basselt en Fliertlanden, Twello" is geagendeerd. Als beslissing staat dat het bij dat ontwerpplan behorende "besluit

vormvrije mer-beoordeling" wordt vastgesteld. De besluitenlijst geeft echter alleen inzicht in de onderwerpen waarover op de betreffende vergadering is besloten. Het bevat de eigenlijke besluiten van die vergadering niet, en daarmee dus ook niet het m.e.r.-beoordelingsbesluit. Uit de besluitenlijst kan ook niet worden vastgesteld wat de inhoud van het m.e.r.-beoordelingsbesluit is. Het m.e.r.-beoordelingsbesluit, ervan uitgaande dat dit er is, heeft de Afdeling ook niet op een andere manier aangetroffen. Het had op de weg van de raad gelegen om dat besluit tijdig in deze procedure over te leggen dan wel op andere wijze beschikbaar te stellen. De raad heeft nagelaten dat te doen. Daarom houdt de Afdeling het ervoor dat het benodigde m.e.r.-beoordelingsbesluit ontbreekt. Daardoor is niet voldaan aan de in artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. neergelegde verplichting om de daar genoemde artikelen uit de Wm toe te passen. Dit levert een gebrek op (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:283](#), onder 10.5). Het betoog slaagt in zoverre.

19.4. De Afdeling overweegt verder dat de raad zijn standpunt dat een activiteit die beneden de voor de m.e.r.-beoordeling gedefinieerde drempel valt daadwerkelijk geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, deugdelijk moet motiveren. Naar het oordeel van de Afdeling is de raad daar niet in geslaagd.

De raad heeft ter onderbouwing van zijn standpunt uitsluitend verwezen naar paragraaf 5.2.9 van de plantoelichting. In die paragraaf is het toepasselijk wettelijk kader van het Besluit m.e.r. uiteengezet en geconstateerd dat een vormvrije m.e.r.-beoordeling is toegestaan. Op basis van de vormvrije m.e.r.-beoordelingsnotitie die is opgesteld voor het plan, is geconstateerd dat geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te verwachten zijn, zo staat in de plantoelichting. Die vormvrije m.e.r.-beoordelingsnotitie is niet als bijlage bij de plantoelichting gevoegd en die notitie is ook niet in andere stukken aangetroffen. De Afdeling gaat er daarom vanuit dat, zoals de raad op de zitting heeft bevestigd, de beoordelingsnotitie (aanmeldnotitie) integraal is opgenomen in paragraaf 5.2.9 van de plantoelichting. Wat in die paragraaf staat is echter onvoldoende om het standpunt van de raad te kunnen dragen dat het plan geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft. De raad moet namelijk een integrale beoordeling van de mogelijke nadelige milieugevolgen van het project verrichten. Een enkele verwijzing naar de verrichte sectorale onderzoeken is niet voldoende. Bij de integrale beoordeling van de mogelijke nadelige gevolgen van het project voor het milieu moet bovendien rekening worden gehouden met de relevante criteria van bijlage III bij de Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: de m.e.r.-richtlijn). In de motivering van het m.e.r.-beoordelingsbesluit moet de raad ook verwijzen naar deze relevante criteria, zo vereist paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Dat is in dit geval niet gedaan. Gelet hierop is naar het oordeel van de Afdeling in strijd met de artikelen 7.16 en volgende van de Wm geen toereikende integrale beoordeling gemaakt van de mogelijke nadelige gevolgen van het project voor het milieu in relatie tot de criteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn.

Het betoog van [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5] slaagt ook in zoverre.

Soortenbescherming

20. De raad mag het plan niet vaststellen als en voor zover hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het wettelijke soortenbeschermingsregime aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

20.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het soortenbeschermingsregime niet aan de

uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. De raad verwijst daarbij naar verschillende onderzoeken die hij aan het plan ten grondslag heeft gelegd. Het gaat om de volgende ecologische onderzoeken:

- Quicksan Ecologie van Lieveense van 2 augustus 2021 (als bijlage 15 gevoegd bij de plantoelichting);
- Voorinspectie Ecologie van Lieveense|WSP van 27 augustus 2021 (als bijlage 18 gevoegd bij de plantoelichting), en;
- Nader ecologisch onderzoek van WSP van 25 augustus 2021 (als bijlage 20 gevoegd bij de plantoelichting).

Uit de onderzoeken blijkt weliswaar dat in het plangebied beschermde soorten voorkomen, maar dat betekent nog niet dat daarom het soortenbeschermingsregime aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Vanwege het naar verwachting overtreden van verbodsbepalingen uit de Wet natuurbescherming zal voor de bunzing, steenmarter, das en eekhoorn een ontheffing benodigd zijn. Inmiddels is met het besluit van 15 september 2023 een ontheffing verleend voor deze soorten, zo heeft de raad toegelicht.

21. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, en [appellant sub 5] betogen dat de raad onvoldoende heeft onderbouwd dat het soortenbeschermingsregime niet in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan. De ecologische onderzoeken naar de aanwezigheid van in het plangebied voorkomende soorten zijn volgens hen niet toereikend. Er is onvolledig onderzoek gedaan naar de verblijfplaatsen van vleermuissoorten en naar jaarrond beschermde nesten, terwijl in de quickscan en voorinspectie wel staat dat nader onderzoek naar die soorten geïndiceerd is. Ook zijn niet alle houtwallen in het gebied geïnspecteerd en bestaan er voor sommige soorten betere onderzoeksmethoden dan waar in de ecologische onderzoeken gebruik van is gemaakt. Verder is in het nadere ecologische onderzoek geconcludeerd dat voor verschillende soorten naar verwachting een ontheffing nodig is, maar volgens appellanten zal waarschijnlijk voor meer soorten een ontheffing nodig zijn. Over de vleermuissoorten wordt in het onderzoek niet nader onderbouwd gesteld dat wel foerageergebied verloren gaat, maar voldoende foerageergebied overblijft. Van de dassenburcht die in de houtwal is aangetroffen is niet aannemelijk dat deze in gebruik blijft, vanwege de effecten van de voorziene woningen. Tot slot volgt uit de ecologische onderzoeken die ten grondslag liggen aan het plan dat wordt uitgegaan van bepaalde ecologische maatregelen, zoals het realiseren van faunatunnels, het werken met vleermuisvriendelijke verlichting of het uitsluitend bouwen bij daglicht. Maar die maatregelen zijn ten onrechte niet in het plan geborgd door een voorwaardelijke verplichting.

[appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] en anderen verwijzen bij hun betoog naar de door hen overgelegde contra-expertise van Koolstra Advies BV van 1 maart 2022.

21.1. Zoals eerder in deze uitspraak al is overwogen, richten de beroepen van [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, en [appellant sub 5] zich uitsluitend tegen plandeel Nieuw Basselt. De beoordeling van het betoog van deze appellanten over het soortenbeschermingsregime zal daarom alleen betrekking hebben op dat plandeel.

21.2. In de contra-expertise van Koolstra Advies die [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] en anderen hebben overgelegd, worden verschillende kanttekeningen geplaatst bij de ecologische rapporten die aan het plan ten grondslag liggen. Appellanten hebben die kanttekeningen ook verwoord in hun betoog. De Afdeling ziet echter in wat zij onder verwijzing naar de contra-expertise hebben aangevoerd, onvoldoende

aanknopingspunten voor de conclusie dat reeds op voorhand moet worden gezegd dat de verrichte ecologische onderzoeken zodanige leemten en/of gebreken bevatten, dat de raad zich niet heeft mogen baseren op de conclusies uit die onderzoeken.

Uit de quickscan, de voorinspectie en het nadere ecologische onderzoek blijkt dat het gehele plangebied binnen plandeel Nieuw Basselt is onderzocht door middel van literatuuronderzoek en veldbezoeken. In het nadere ecologische onderzoek zijn alleen de bestaande opstallen (de oude boerderij) in deelgebied De Kleine Basselt niet meegenomen, zodat het nadere ecologische onderzoek daarop geen betrekking heeft en geen nader onderzoek is gedaan naar mogelijk aanwezige verblijfplaatsen van vleermuizen, de steenuil, kerkuil of huismussen. De raad heeft daarover toegelicht dat naar die opstallen en beschermde soorten wel nader onderzoek heeft plaatsgevonden, maar dat dat onderzoek in het kader van de inmiddels verleende ontheffing is verricht. Uit de bij de ontheffing behorende toelichting blijkt dat dat onderzoek heeft plaatsgevonden. Daarover staat dat vleermuizen enkel foeragerend zijn waargenomen en dat de kerkuil ook is waargenomen, maar er geen indicaties zijn dat de opstallen als nestplaats worden gebruikt. Naar vleermuissoorten en vogelsoorten heeft ook in de rest van het plangebied nader onderzoek plaatsgevonden, zo blijkt uit het nadere ecologische onderzoek. Dat niet alle houtwallen in het plangebied zijn geïnspecteerd, maakt niet dat de ecologische onderzoeken daarom niet representatief zijn voor het plangebied. [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] en anderen wijzen er terecht op dat Koolstra Advies ten aanzien van enkele soorten opmerkingen heeft over de gebruikte onderzoekstechniek, maar daaruit kan niet de conclusie worden getrokken dat daarom de bevindingen uit de ecologische onderzoeken niet juist zijn. Zij zijn er verder niet in geslaagd aannemelijk te maken dat voor andere soorten dan in de ecologische rapporten is geconstateerd een ontheffing benodigd is, en als dat al het geval zou zijn, dat daarvoor op voorhand moet worden aangenomen dat geen ontheffing kan worden verleend.

Over de door [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, en [appellant sub 5] verlangde planologische borging van de voorgestelde ecologische maatregelen, overweegt de Afdeling dat de raad het niet nodig heeft hoeven achten om in het plan een voorwaardelijke verplichting op te nemen over maatregelen die in de ecologische onderzoeken zijn voorgesteld. Dit omdat bij het achterwege blijven van die maatregelen niet op voorhand vaststaat dat de realisering van het plan zal leiden tot overtreding van verbodsbepalingen en bij overtreding van die bepalingen handhavend zal kunnen worden opgetreden.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat het soortenbeschermingsregime niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog slaagt niet.

Watertoets

22. [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5] voeren aan dat de raad onvoldoende heeft onderzocht wat de gevolgen zijn van het plan op de waterhuishouding. Zo is geen inzicht gegeven in de detailwaterhuishouding van het te bebouwen gebied, terwijl wel sprake is van toename van verstening in het gebied. Niet is bezien of de waterafvoer in het gebied voldoende kan functioneren, in het bijzonder in het geval van fikse regenbuien als gevolg van klimaatverandering. Ook is geen rekening gehouden met de beek de Fliert die door het gebied loopt, terwijl die beek van hoge ecologische waarde is. Hoe met de adviezen van het waterschap rekening is gehouden en hoe dit is verwerkt in de planvoorschriften, is niet

duidelijk. Verder is niet onderzocht wat de invloed van het plan is op de waterkwaliteit in de omgeving, terwijl vanwege de Kaderrichtlijn Water (hierna: KRW) van belang is dat de wateren in de omgeving in een goede ecologische toestand zijn.

22.1. De raad stelt zich op het standpunt dat voldoende inzichtelijk is gemaakt hoe bij de vaststelling van het plan rekening is gehouden met de water(huishoud)kundige aspecten. Volgens de raad is gebleken dat deze aspecten geen belemmering vormen voor de uitvoering van het plan. Daarbij verwijst hij naar de plantoelichting en de verrichte watertoets van 9 juli 2021, die als bijlage 21 bij de plantoelichting is gevoegd. Met het waterschap heeft afstemming plaatsgevonden en het waterschap heeft beoordeeld dat met de waterbelangen voldoende rekening is gehouden. Een (verdere) uitwerking van de waterhuishouding zal volgen bij de uitvoering van het plan.

22.2. De Afdeling stelt vast dat bij de voorbereiding van het bestemmingsplan onderzoek is gedaan naar de wateraspecten. Dat volgt onder meer uit paragraaf 5.5 van de plantoelichting. Het waterschap heeft voor de verdere uitwerking en concretisering van de planontwikkeling een aantal algemene en gebiedsspecifieke aandachtspunten voor water meegegeven. Zo is van belang dat een deel van het hemelwater binnen het plan wordt vastgehouden en/of geborgen en dus niet direct afgevoerd. Daartoe worden wadi's in het gebied aangelegd, zo blijkt uit paragraaf 3.7 van de plantoelichting en de zienswijzennota. Daarover staat in paragraaf 3.7 van de plantoelichting dat bij extreme neerslag het hemelwater in wadi's terecht zal komen. Het waterschap heeft in de watertoets als gebiedsspecifiek aandachtspunt het in het plangebied voorkomende water met een "Specifiek Ecologische Doelstelling" genoemd. De Fliert is zo'n SED-water. Over de Fliert heeft de raad toegelicht dat door ruimtelijke invulling van de natuurzone met ruimte voor regenwaterberging rond de Fliert de huidige situatie, waarin sprake is van begrenzing met steile oevers en overwegend intensieve graslanden, wordt verbeterd. Het uitgangspunt is verder dat grondwaterneutraal zal worden gebouwd en daarover zal volgens de raad verder onderzoek en afstemming plaatsvinden met het waterschap. Uit geohydrologisch onderzoek is vooralsnog gebleken dat de grondwaterstanden de haalbaarheid van het plan niet in de weg staan, zo heeft de raad toegelicht. Voor het op orde houden van de waterkwaliteit van de in het gebied voorkomende KRW-wateren neemt het waterschap de noodzakelijke maatregelen, zo staat in de watertoets.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de wateraspecten van het plan. De raad heeft de ontwikkeling in zoverre ruimtelijk aanvaardbaar mogen achten.

Het betoog slaagt niet.

Verkeer

23. [appellant sub 2], [appellant sub 7], [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 5] en [appellant sub 1] hebben gewezen op de nadelige gevolgen die het verkeer van en naar de woongebieden zal veroorzaken.

Zij stellen dat onvoldoende onderzoek naar de verkeersafwikkeling is gedaan en dat uit het verkeersonderzoek van Goudappel, dat als bijlage 4 bij de plantoelichting is gevoegd, blijkt dat de Kruisweg niet geschikt is om extra verkeer te verwerken. [appellant sub 4] en anderen wijzen daarbij op een in hun opdracht gemaakte notitie van Witteveen+Bos, waarin is geconcludeerd dat het rapport van Goudappel een beperkt onderbouwde analyse van de doorstroming/bereikbaarheid rond de ontwikkellocaties in Twello-Noord bevat, dat daarin het aspect verkeersveiligheid grotendeels ontbreekt, en dat het wenselijk is om een advies te

vragen over de bredere verkeerskundige context van de ontwikkellocaties in Twello Noord en te kijken hoe het gehele gebied verkeerskundig versterkt kan worden.

23.1. In de plantoelichting is onder verwijzing naar het rapport van Goudappel geconcludeerd dat de Kruisvoorderweg, Holthuiserstraat en Dierhorstlaan de woningbouwontwikkeling goed en veilig kunnen verwerken, maar dat het rapport ook kanttekeningen bevat. Zo wordt bij het deelgebied van de Kruisvoorderweg de aanbeveling gegeven om sluipverkeer op de Basseltlaan te voorkomen door het treffen van een fysieke maatregel en wordt voor de Kruisweg aangegeven dat nader onderzoek noodzakelijk is omdat de verkeersintensiteiten daar zouden toenemen van circa 1050 tot circa 1600 motorvoertuigen per etmaal, waar die weg niet op is ingericht.

23.2. Tegelijk met de vaststelling van het plan is in de raad een motie aangenomen waarin tot uitdrukking is gebracht dat een goede en veilige verkeerscirculatie en -ontsluiting randvoorwaardelijk is voor de uitvoering van het bestemmingsplan en dat nader onderzoek zou moeten worden uitgevoerd naar de noodzakelijke verkeersmaatregelen.

23.3. Dat onderzoek is, met inbreng van omwonenden, uitgevoerd door BonoTraffics. Daarbij zijn onder meer verkeerstellingen uitgevoerd, waarbij is gebleken dat, anders dan Goudappel heeft verondersteld, de verkeersintensiteit op de Kruisweg in de bestaande situatie niet 1050 motorvoertuigen per etmaal bedraagt maar circa 467. Naar aanleiding van die verkeerstellingen heeft Goudappel in een nader rapport van 27 juli 2022 erkend dat sprake is van een forse overschatting op de Kruisweg en aangegeven dat ook de verkeersintensiteiten op andere wegen per abuis aanzienlijk zijn overschat. Op basis hiervan komt Goudappel tot de conclusie dat de Kruisweg de in de toekomst te verwachten verkeersintensiteiten kan verwerken en dat daar, net als bij de Kruisvoorderweg en Holthuiserstraat geen maatregelen nodig zijn.

23.4. In het eindrapport van BonoTraffics, "Verkeerstudie Twello-Noord" van 14 december 2022, wordt uiteindelijk tot de conclusie gekomen dat op basis van de huidige en geprognostiseerde verkeersaantallen er geen reden is tot zorg met betrekking tot de doorstroming in de wijk. Ondanks dat worden wel maatregelen in de wijk aanbevolen om de verkeersveiligheid en leefbaarheid in de wijk zoveel mogelijk te garanderen. Voor de korte termijn wordt daarbij genoemd het instellen van een parkeerverbod op de eerste 20 à 30 m van de Parkelerweg en Kruisweg, het optimaliseren van 'punaises' op de kruispunten, en het aanbrengen van een kantmarkering op de Kruisvoorderweg.

23.5. De Afdeling overweegt dat de manier waarop een weg of kruispunt verkeerstechnisch exact wordt ingericht, niet in een bestemmingsplan hoeft te worden geregeld. Verkeerstechnische aspecten hebben namelijk geen betrekking op het plan zelf, maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. In deze procedure komt in het kader van de uitvoerbaarheid van het plan aan de orde de vraag of de raad zich voldoende ervan heeft vergewist dat een aanvaardbare verkeerssituatie en verkeersafwikkeling in en om het plangebied kan worden gerealiseerd (vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 2 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:654](#) en 8 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:485](#)).

In hetgeen appellanten hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat een aanvaardbare verkeerssituatie en verkeersafwikkeling kan worden gerealiseerd. Gelet op het rapport van BonoTraffics is er ook wat betreft de Kruisweg geen reden om aan te nemen dat die weg de te verwachten verkeersintensiteiten niet zal kunnen verwerken. De betogen slagen niet.

Parkeren

24. [appellant sub 5] en [appellant sub 3] en anderen stellen dat het plan ten onrechte niet voorziet in voldoende parkeergelegenheid, waardoor de kans bestaat dat bewoners en bezoekers buiten het plangebied zullen parkeren op wegen die daarvoor niet zijn ingericht.

24.1. In artikel 27.2 van de planregels is bepaald dat het gebruik van bouwwerken op gronden met een woonbestemming uitsluitend is toegestaan als wordt voorzien in de aanleg en instandhouding van voldoende parkeergelegenheid, waarbij de te hanteren parkeernorm afhangt van het type woning. In de plantoelichting is aangegeven dat alle vrijstaande woningen, twee-onder-een kap en semi-bungalows/patiowoningen minimaal twee parkeerplaatsen op eigen terrein zullen krijgen. Voor bezoekers en voor rijwoningen zullen parkeeroplossingen worden gevonden in langsparkeren op de weg. Voor de appartementen wordt voorzien in maatwerkoplossingen zoals (half) verdiept parkeren en in parkeerkoffers.

[appellant sub 5] en [appellant sub 3] en anderen hebben de parkeernormen en de voorziene invulling daarvan niet inhoudelijk bestreden. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare parkeerhinder.

Het betoog slaagt niet.

Aantasting woon- en leefklimaat

25. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 6] en [appellant sub 5] betogen dat het plan leidt tot een onaanvaardbare aantasting van hun woon- en leefklimaat. Het plan leidt ertoe dat de verstening in een relatief onbebouwde omgeving in vergaande mate toeneemt. Daardoor verdwijnen de in het gebied aanwezige natuurwaarden en gaat belangrijk landschap verloren. De raad heeft bij de vaststelling van het plan geen rekening gehouden met hun belangen als omwonenden bij behoud van hun woon- en leefomgeving.

25.1. De Afdeling overweegt dat het plan er ontegenzeggelijk toe leidt dat groen in het plangebied verloren zal gaan. Het plan maakt immers de bouw van woningen mogelijk op nu vrijwel onbebouwde gronden. Dat zorgt er ook voor dat de woon- en leefomgeving van [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 6] en [appellant sub 5] zal veranderen. Dat sprake is van enige aantasting van hun woon- en leefklimaat als gevolg van het plan is niet uitgesloten, maar de Afdeling ziet in wat zij hebben aangevoerd geen reden voor het oordeel dat die aantasting onaanvaardbaar is. De raad heeft er namelijk op gewezen dat het plan weliswaar voorziet in 289 woningen, maar dat met het plan ook veel groen behouden blijft. Daartoe heeft een groot gedeelte van de gronden in het plangebied de bestemming "Agrarisch met waarden - landschap" of een groen-, bos, natuur- of waterbestemming. Dat de raad bij de vaststelling van het plan onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van omwonenden, specifiek die van [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 6] en [appellant sub 5], is de Afdeling niet gebleken.

Het betoog slaagt niet.

Bouwhoogte en bouwvolume

26. [appellant sub 4] en anderen en [appellant sub 5] betogen dat het appartementengebouw dat is voorzien in deelgebied Kruisakker niet passend is in de omgeving. Het gebouw mag maximaal 13 m hoog worden en heeft ook nog eens een behoorlijk bouwvolume. Een dergelijk gebouw is niet passend in de overwegend landelijke omgeving waarin het gebouw is voorzien. [appellant sub 4] en anderen wijzen er verder nog op dat ook de maximaal

toegestane bouwhoogte van 10 m van de woningen die voorzien zijn in plandeel Nieuw Basselt niet passend in de omgeving is. Binnen een omgeving met landschappelijke en cultuurhistorische waarden, waaronder de aanwezigheid van Huize Kruisvoorde, is een lagere maximale bouwhoogte passend.

26.1. De Afdeling stelt vast dat de maximaal toegestane bouwhoogte van de woningen die voorzien zijn in plandeel Nieuw Basselt varieert tussen de 8 m en 10 m. Alleen voor het in deelgebied Kruisakker voorziene appartementengebouw met maximaal 46 wooneenheden is een hogere maximale bouwhoogte van 13 m toegestaan. In de omgeving van het plangebied, zoals in de woonwijk Twello Noordoost, is de maximaal toegestane bouwhoogte voor woningen variërend tussen de 8 m en de 10 m. Gelet daarop ziet de Afdeling geen reden voor het oordeel dat de raad een bouwhoogte van maximaal 10 m voor de woningen in plandeel Nieuw Basselt niet als passend in de omgeving heeft mogen achten.

In de directe omgeving van het plangebied (plandeel Nieuw Basselt) zijn geen hogere bouwhoogtes toegestaan dan 10 m en komt verder geen ander appartementencomplex voor. Zo bezien is het voorziene appartementengebouw met een maximaal toegestane bouwhoogte van 13 m een uitzondering in de omgeving. Dat betekent niet dat de bouwhoogte en het bouwvolume al daarom niet passend is in de omgeving. De raad heeft over het appartementengebouw toegelicht dat het compact is beoogd met variatie tussen twee en drie bouwlagen. Hiermee ontstaat een rijzigheid in het gebouw dat fraaier is dan een plat en laag gebouw. Het aantal toegestane bouwlagen van twee en drie is met een aanduiding op de verbeelding ook vastgelegd. Verder is het appartementengebouw voorzien op het zuidelijke gedeelte van deelgebied Kruisakkers en ligt het daarmee richting het bebouwde gedeelte van Twello en de Rijksstraatweg, en op een afstand van meer dan 300 m van Huize Kruisvoorde. Al met al heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat het appartementengebouw zoals deze is voorzien past in de omgeving.

Het betoog slaagt niet.

Ruimtelijke inpassing bij deelgebied Kruisakker

27. [appellant sub 7] betoogt dat ter plaatse van zijn woning aan de Kruisweg het plan niet voorziet in een goede ruimtelijke inpassing. Pal naast zijn woning is namelijk de toegangsweg voorzien naar de woningen in deelgebied Kruisakker. Weliswaar ligt tussen die toegangsweg en zijn woning een stukje grond met de bestemming "Groen", maar binnen die bestemming zijn ook verkeers- en parkeervoorzieningen mogelijk. Dit terwijl vanuit de zijde van de gemeente de indruk is gewekt, onder meer tijdens contactmomenten over het bestemmingsplan, dat de gronden direct naast zijn woning groen zouden worden ingericht. Dat is met de groen- en verkeersbestemming niet toereikend gebeurd.

27.1. De Afdeling stelt vast dat in deelgebied Kruisakker drie stroken grond vanaf de Kruisweg de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" hebben. Een van die stroken ligt vrijwel direct naast het perceel van [appellant sub 7]. Tussen het perceel van [appellant sub 7] en de strook grond met de verkeersbestemming hebben de gronden een groenbestemming. Uit artikel 7.1 van de planregels blijkt dat de gronden met een verkeersbestemming onder meer zijn bestemd voor ontsluitingswegen. Dat betekent dat op relatief korte afstand van het perceel van [appellant sub 7], en daarmee diens woning, een ontsluitingsweg naar deelgebied Kruisakkers kan worden gerealiseerd. De Afdeling ziet echter geen aanleiding voor het oordeel dat deze wijze van bestemmen niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Tussen het perceel van [appellant sub 7] en de gronden met een verkeersbestemming ligt immers een strook grond met een groenbestemming. [appellant

sub 7] wijst er terecht op dat binnen de gronden met een groenbestemming direct grenzend aan zijn perceel ook verkeers- en parkeervoorzieningen zijn toegestaan. Maar die voorzieningen zijn alleen toegestaan voor zover ze bij de groenbestemming horen. Verder blijkt uit de verbeelding, de planregels en de toelichting van de raad daarop dat voor deelgebied Kruisakker nog een toegangsweg is voorzien, namelijk in het midden of in het zuiden van het deelgebied. De woningen in het deelgebied zullen dus via meerdere toegangswegen worden ontsloten, zodat naar verwachting niet al het verkeer via de ontsluitingsweg langs het perceel van [appellant sub 7] zal gaan. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat sprake is van een goede ruimtelijke inpassing, zodat het plan in zoverre niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening is vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Bodem en archeologie

28. [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5] wijzen erop dat uit het bodemonderzoek dat bij de plantoelichting is gevoegd, volgens hen blijkt dat in een deel van het plangebied diffuse bodembelasting is geconstateerd. Een aanbevolen vervolgonderzoek heeft niet plaatsgevonden. Daardoor is ook niet bezien of explosieven in het gebied aanwezig zijn.

[appellant sub 5] betoogt verder dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar archeologische waarden in het plangebied, in het bijzonder in plandeel Nieuw Basselt waar de waardevolle Basseltse Enk aanwezig is.

28.1. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

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

28.2. De Afdeling overweegt over deze beroepsgronden, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.73 en 10.98, het volgende.

28.3. [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5] doen met hun betoog over het bodemonderzoek in feite een beroep op normen uit de Wet bodembescherming. De normen uit de Wet bodembescherming strekken tot bescherming van de kwaliteit van de bodem. Zij strekken niet tot bescherming van een appellant die zich beroept op het belang dat hij gevrijwaard blijft van nadelige gevolgen van een bestemmingsplan voor zijn woon- en leefklimaat. Omdat het belang van [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5] is gelegen in het gevrijwaard blijven van nadelige gevolgen van het bestemmingsplan voor hun woon- en leefklimaat, kunnen zij zich niet beroepen op de normen uit de Wet bodembescherming.

28.4. [appellant sub 5] beroept zich met zijn betoog over archeologie op normen uit de Monumentenwet 1988, specifiek artikel 38a. Artikel 38a van de Monumentenwet 1988 strekt niet tot bescherming van het belang van een appellant, wanneer het belang waarvoor hij

bescherming zoekt is gelegen in het belang om gevrijwaard te blijven van de ruimtelijke invloed van het plan voor zijn woon- en leefklimaat.

28.5. Omdat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit vanwege de beroepsgronden over bodemverontreiniging en archeologie, zal de Afdeling deze beroepsgronden niet inhoudelijk bespreken.

Oneigenlijke doorkruising zelfrealisatiemogelijkheden

29. [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] betogen dat de raad met de vaststelling van het bestemmingsplan de mogelijkheden tot zelfrealisatie van de op hun gronden geprojecteerde functies op onaanvaardbare wijze doorkruist. Zij wijzen er in dit verband op dat, door middel van aanduidingen binnen de bestemmingsvlakken op de plankaart, is bepaald dat op hun gronden een minimumpercentage sociale huur moet worden gerealiseerd van 64,7 respectievelijk 51,1 %. Daardoor kan volgens hen geen sprake zijn van een rendabele invulling van de bouwmogelijkheden op hun gronden. Volgens [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] heeft de raad, door de goedkopere woningen en de kleinere kavels in het bijzonder op hun gronden te projecteren, hun belangen onvoldoende betrokken bij de vaststelling van het plan.

29.1. De raad heeft aangevoerd, onder verwijzing naar hetgeen hij daarover heeft opgemerkt in de zienswijzennota en in paragraaf 3.3.1 van de plantoelichting, dat het bestemmingsplan is opgebouwd uit woonvelden, die hun basis vinden in het stedenbouwkundig plan en een landschapsanalyse. Binnen de woonvelden is een evenwichtige samenstelling van woningbouwcategorieën opgenomen, waarbij is gekozen voor verdichting, en daarmee de goedkopere woningbouwcategorieën, op de percelen die op relatief korte afstand van het centrum zijn gelegen. Deze verdichting is in het plandeel Nieuw Basselt te vinden nabij de Kruisweg, en in het plandeel Fliertlanden nabij de parallelweg. Nabij het buitengebied zijn de kavels voorzien die een ruimere opzet hebben. Volgens de raad hebben eigendomsverhoudingen hierbij geen rol gespeeld, waarbij de raad erop wijst dat de gemeente de wens heeft om zelf eigenaar van de grond te worden teneinde de regierol in de woningbouwontwikkeling te kunnen nemen, in welk verband besluiten zijn genomen op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De raad heeft hieraan toegevoegd dat hij zelfrealisatie van de bestemmingen door [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] niet uitsluit mits passend binnen de regels van het exploitatieplan, en dat de gemeente daarover met hen in gesprek is.

29.2. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] op de zitting hebben verklaard dat zij het stedenbouwkundig gekozen uitgangspunt van het projecteren van sociale woningbouw, vanwege de beste ontsluiting, het dichtst bij het centrum, geen onredelijk stedenbouwkundig argument achten. Het betoog van [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad niettemin hun belang van eventuele zelfrealisatie van de bestemmingen op hun gronden zwaarder had moeten laten wegen dan de aan de bestemmingsregeling op hun gronden ten grondslag liggende stedenbouwkundige argumenten. Daarbij betreft de Afdeling dat het bestemmingsplan als zodanig zelfrealisatie van bestemmingen op de gronden van [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] binnen de voorwaarden van het exploitatieplan niet uitsluit, en dat de raad heeft verklaard dat de gemeente bereid is om daartoe het overleg met de grondeigenaren voort te zetten.

Het betoog slaagt niet.

Financiële uitvoerbaarheid bestemmingsplan

30. [appellant sub 1] voert aan dat de kosten van voorbereiding en uitvoering van de externe verkeersmaatregelen buiten het plangebied in de grondexploitatie van het bestemmingsplan hadden moeten worden meegenomen. Omdat dit niet zou zijn gedaan, staat de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan niet vast, aldus [appellant sub 1].

30.1. De raad heeft in reactie op het betoog van [appellant sub 1] verklaard dat de kosten van mogelijke toekomstige verkeersmaatregelen buiten het plangebied, zoals het plaatsen van verkeersborden, niet zodanig hoog zijn ingeschat dat de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in het geding is. Ook zijn dit volgens de raad geen maatregelen die in het exploitatieplan moeten worden opgenomen, omdat deze kunnen worden bekostigd uit het algemene verkeersbudget van de gemeente. [appellant sub 1] heeft hier, ook op de zitting, niets tegenover gesteld. De Afdeling ziet daarom in hetgeen [appellant sub 1] betoogt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad op voorhand had moeten inzien dat het bestemmingsplan als gevolg van de kosten van mogelijke toekomstige verkeersmaatregelen buiten het plangebied niet uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt niet.

Overige beroepsgronden

31. Wat appellanten voor het overige hebben aangevoerd, zoals over veilig wonen, grondwateronttrekking bij de bouw en overlast tijdens de bouwperiode, leidt de Afdeling niet tot het oordeel dat de raad daarom het plan niet heeft mogen vaststellen, vanwege de summiere onderbouwing van die beroepsgronden. Die beroepsgronden slagen dus niet.

Bovendien gaan die beroepsgronden voor een deel over de uitvoering van het plan. Uitvoeringsaspecten kunnen in een bestemmingsplanprocedure niet aan de orde komen en kunnen al daarom dus niet tot het oordeel leiden dat de raad het plan niet heeft mogen vaststellen.

Herhalen en inlassen zienswijze

32. Een aantal appellanten verwijzen in hun beroepschrift naar hun zienswijze tegen het ontwerpbestemmingsplan. De Afdeling overweegt dat in de zienswijzennota is ingegaan op die zienswijze. Appellanten hebben in hun beroepschriften en op de zitting, behoudens hetgeen hiervoor is besproken, geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de zienswijze onjuist of onvolledig zou zijn.

Conclusie bestemmingsplan

33. De beroepen van [appellant sub 7], [appellant sub 8] en anderen, en [appellant sub 9] tegen de vaststelling van het bestemmingsplan zijn ongegrond.

Bestuurlijke lus

34. Naar aanleiding van de beroepen van [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 6], [appellant sub 1], en [appellant sub 5] heeft de Afdeling gebreken geconstateerd in het besluit van de raad tot vaststelling van het plan. De Afdeling ziet in het voorgaande, ook in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil, aanleiding om de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om de gebreken te herstellen.

35. Het gaat om de volgende vastgestelde gebreken die de raad op hierna te vermelden

wijze kan herstellen:

- De raad heeft niet deugdelijk gemotiveerd dat het plan voldoet aan artikel 2.56 van de Omgevingsverordening (overweging 16.20). De raad kan dat gebrek herstellen door te motiveren dat de aantasting van de kernkwaliteiten van het Nationaal landschap mogelijk is op grond van artikel 2.56, tweede lid, van de Omgevingsverordening;
- Het plan regelt niet op juiste wijze wat de raad voor ogen heeft voor het woonperceel ten zuidwesten van de rotonde op de Rijsstraatweg, tegenover buitenplaats Beekwolde. Dat is in strijd met artikel 3:2 van de Awb (overweging 17.1). De raad kan dit gebrek herstellen door de planregeling in overeenstemming te brengen met wat de raad heeft beoogd;
- De raad heeft onvoldoende inzichtelijk gemotiveerd dat geen sprake is van een aantasting van de cultuurhistorisch waardevolle Basseltse Enk, en, als wel sprake is van een aantasting, waarom die aantasting aanvaardbaar zou zijn. Dat is in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb (overweging 18.3). De raad kan dit gebrek herstellen door zorgvuldig en deugdelijk te motiveren dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de cultuurhistorisch waardevolle Basseltse Enk;
- Het benodigde m.e.r.-beoordelingsbesluit ontbreekt. Ook is de raad er niet in geslaagd om te onderbouwen dat het plan geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Dat is in strijd met artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. en de bepalingen uit paragraaf 7.6 van de Wm (overwegingen 19.3 en 19.4). Om dit gebrek te herstellen moet de raad, met inachtneming van wat in die overwegingen is vermeld, ofwel het bestemmingsplan alsnog voorzien van de vereiste onderzoeken en dit deugdelijk motiveren, dan wel een ander besluit nemen. Als uit het nog te nemen m.e.r.-beoordelingsbesluit volgt dat vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die het plan voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt, dan dient de raad dit aan de Afdeling mede te delen. Dit betekent dat de lusopdracht in dit opzicht uitsluitend strekt tot het maken van een m.e.r.-beoordelingsbesluit en niet tot het maken van een milieueffectrapport.

36. Verder wordt de raad opgedragen om de Afdeling en de andere partijen, naar aanleiding van welke beroepen gebreken in het plan zijn geconstateerd, de uitkomst mede te delen en het gewijzigde of nieuwe besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

De beroepen tegen het exploitatieplan

De beroepen van [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9]

37. [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] baseren hun beroepen tegen het exploitatieplan onder meer op het betoog dat de raad met de vaststelling van het exploitatieplan de mogelijkheden tot zelfrealisatie van de op hun gronden geprojecteerde functies op onaanvaardbare wijze doorkruist, en dat de raad, door de goedkopere woningen en de kleinere kavels in het bijzonder op hun gronden te projecteren, hun belangen onvoldoende heeft betrokken bij de vaststelling van het plan omdat van een rendabele invulling van de bouwmogelijkheden op hun gronden geen sprake kan zijn. De Afdeling stelt vast dat deze beroepsgrond dezelfde is als die [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] hebben aangevoerd tegen het bestemmingsplan. De Afdeling verwijst voor de beoordeling van deze beroepsgrond naar hetgeen zij hiervoor heeft overwogen onder 29 tot en met 29.2 van deze uitspraak.

Het betoog slaagt niet.

38. [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] betogen dat in het exploitatieplan de plankosten extreem hoog zijn begroot in verhouding tot de overige kostenposten. De plankosten zouden in dit geval 42% uitmaken van het totale kostenniveau, hetgeen volgens hen teveel is. Ter onderbouwing hebben [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] in de eerste plaats aangevoerd dat voor wat betreft de classificatie van de ontwikkeling bij de toepassing van de plankostenscan uitgegaan had moeten worden van een uitleglocatie in plaats van een uitbreidingslocatie. Ook zou ten onrechte zijn uitgegaan van het integraal ophogen van het exploitatiegebied, terwijl uitgegaan had moeten worden van partieel ophogen. Verder voeren zij aan dat kosten voor bouw- en woonrijp maken alleen voor het deelgebied woningbouw gelden, en niet voor het deelgebied landschappelijke inrichting.

[appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] hebben op de zitting hun betoog dat de raad in dit geval twee afzonderlijke plankostenscans, voor het deelgebied woningbouw en voor het deelgebied landschappelijke inrichting had moeten maken, niet gehandhaafd en hebben op de zitting hun beroepsgrond dat tabel 9 van de toelichting van het exploitatieplan inzake de percentuele verdeling van het ruimtegebruik niet juist is, ingetrokken.

38.1. STAB heeft in haar deskundigenbericht vermeld dat gelet op het feit dat een groot gedeelte van het exploitatiegebied nu onbebouwd is en gelet op de definities van uitbreidingslocatie en uitleglocatie zoals opgenomen in de Regeling plankosten exploitatieplan (hierna: de Regeling), bij het maken van de plankostenscan had moeten worden uitgegaan van de kwalificatie uitleglocatie in plaats van uitbreidingslocatie. Een op dit punt gecorrigeerde plankostenscan laat een € 155.376,60 lager bedrag aan plankosten zien. Volgens STAB heeft dit voor [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] geen effect, in welk verband STAB verwijst naar par. 4.9 van de toelichting van het exploitatieplan. Het teveel begrote bedrag van € 155.376,60 maakt deel uit van een totaal aan begrote kosten van € 32.552.096,74. De begrote opbrengsten uit gronduitgiften belopen een bedrag van € 30.455.353,94. Omdat uit artikel 6.16 Wro volgt dat niet meer aan kosten kan worden verhaald dan er opbrengsten zijn in het plan (macro-aftopping), blijft een kostenniveau dat € 155.376,60 lager begroot moet worden in dit geval, gelet op het aanzienlijke deel van de kosten dat wegens de macro-aftopping niet verhaalbaar is, namelijk € 2.096.742,80, voor [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] zonder gevolg.

STAB heeft er verder op gewezen dat volgens de Regeling bij meer dan 60% ophoging uitgegaan mag worden van integrale ophoging, en dat in dit geval gelet op een door de raad aangeleverde nadere onderbouwing ervan uitgegaan moet worden dat 64% van de gronden in het exploitatiegebied zal worden opgehoogd. Volgens STAB zijn de begrippen bouwrijp maken en woonrijp maken niet in de Regeling gedefinieerd en kunnen, gelet op de definities die de raad hanteert, ook kosten van bouw- en woonrijp maken worden gemaakt voor de gronden in het openbaar gebied, zoals de landschappelijke inrichting.

38.2. De raad heeft zich in zijn verweer aangesloten bij de bevindingen van STAB.

38.3. Naar het oordeel van de Afdeling hebben [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9], gelet op hetgeen STAB daarover in het deskundigenbericht heeft vastgesteld en hetgeen door de raad niet bestreden is, terecht aangevoerd dat bij de berekening van de plankosten als onderdeel van de exploitatieopzet in het exploitatieplan ten onrechte de classificatie uitbreidingslocatie in plaats van uitleglocatie is gehanteerd. Dit heeft tot een kostenniveau geleid dat € 155.376,60 hoger ligt dan wanneer de juiste kwalificatie uitleglocatie zou zijn gehanteerd. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. In zoverre moet het besluit worden vernietigd. Het

betoog slaagt.

De Afdeling stelt, onder verwijzing naar hetgeen STAB hierover in haar deskundigenbericht heeft opgemerkt, echter vast dat het op de voet van artikel 6.16 van de Wro maximaal te verhalen bedrag in dit geval gelijk is aan het niveau van de opbrengsten, dat € 2.096.742,80 lager ligt dan de in de exploitatieopzet begrote kosten. Dit betekent dat ook als in de exploitatieopzet van een bedrag aan kosten zou zijn uitgegaan dat € 155.376,60 lager zou liggen, dit geen gevolg zou hebben voor de eventueel ten laste van [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] in rekening te brengen exploitatiebijdragen. [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] hebben dit op de zitting ook als zodanig erkend. De Afdeling ziet hierin reden 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. De Afdeling betreft daarbij dat is gebleken dat het exploitatieplan voor wat betreft de in aanmerking te nemen kosten geen andere gebreken bevat die, opgeteld, ertoe zouden leiden dat geen macro-aftopping meer zou worden toegepast, alsmede dat de raad op de zitting heeft toegezegd dat bij de eerstvolgende herziening van het exploitatieplan deze correctie zal worden doorgevoerd.

38.4. De Afdeling volgt [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] niet in hun betoog dat de raad bij de vaststelling van het exploitatieplan niet mocht uitgaan van integrale ophoging van het plangebied, omdat niet meer dan 60%, de grens die in de Regeling wordt aangehouden voor het mogen uitgaan van integrale ophoging van het plangebied, van het exploitatiegebied wordt opgehoogd. [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] hebben onvoldoende aanknopingspunten aangereikt voor de conclusie dat de door de raad aan STAB aangeleverde nadere onderbouwing, die ervan uitgaat dat 64% van de gronden in het exploitatiegebied zal worden opgehoogd, onjuist is. Ten overvloede merkt de Afdeling nog op dat op de zitting is gebleken dat ook als de beroepsgrond terecht zou zijn voorgesteld, het verschil in kostenniveau niet groter zou zijn dan circa € 47.000,00. Gelet op de omvang van de in dit geval toe te passen macro-aftopping - zie onder 38.3 - zou een dienovereenkomstig lager kostenniveau geen gevolgen hebben voor de eventueel ten laste van [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] in rekening te brengen exploitatiebijdragen. [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] hebben dit op de zitting erkend.

Het betoog slaagt niet.

38.5. De Afdeling ziet, in aanmerking genomen hetgeen STAB daarover in het deskundigenbericht heeft opgemerkt, in wat [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] hebben aangevoerd geen aanknopingspunten voor de juistheid van hun stelling dat de kosten voor bouw- en woonrijp maken alleen voor het deelgebied woningbouw gelden, en niet voor het deelgebied landschappelijke inrichting.

Het betoog slaagt niet.

38.6. Voor zover [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] op de zitting nog hebben gewezen op een verschil in percentage aan toe te rekenen kosten voorbereiding en toezicht naar gelang het betreft buitenplanse civiele werken (15%) en binnenplanse civiele werken (31,5%), biedt dit geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het exploitatieplan niet in stand kan blijven. Naar de raad op de zitting onweersproken heeft verklaard, is voor de kosten van voorbereiding en toezicht bij buitenplanse civiele kosten gekozen voor een veelgebruikt percentage, is het percentage van de kosten van voorbereiding en toezicht bij binnenplanse civiele werken een resultante van de toepassing van de plankostenscan, en worden deze kosten in een later stadium op een lager bedrag begroot indien de feitelijke kosten lager blijken te zijn. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich

bij de vaststelling van het exploitatieplan niet op dit standpunt mocht stellen.
Het betoog slaagt niet.

De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5]

39. Voor zover [appellant sub 1], [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5] een of meer gronden naar voren hebben gebracht die zijn gericht tegen het exploitatieplan, overweegt de Afdeling als volgt.

39.1. De Afdeling heeft eerder in deze uitspraak, onder 28.1, al verwezen naar het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste. In haar overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.16, heeft de Afdeling overwogen dat artikel 6.13 van de Wro, dat eisen stelt aan de vorm en inhoud van een exploitatieplan, strekt tot bescherming van de belangen van degenen die rechtstreeks met het verhaal van kosten verbonden aan de exploitatie van in het exploitatiegebied opgenomen gronden uit hoofde van een aldaar geldend exploitatieplan te maken kunnen krijgen. Dit artikel strekt daarom tot bescherming van de belangen van appellanten, die gronden in het exploitatiegebied in eigendom hebben waarop ingevolge het bestemmingsplan bouwplannen zijn voorzien, waardoor zij zouden kunnen worden geconfronteerd met het verhaal van kosten verbonden aan de exploitatie van hun gronden in het exploitatiegebied uit hoofde van het exploitatieplan.

39.2. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 1], [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5] geen eigenaar zijn van gronden in het exploitatiegebied. Verder is gesteld noch gebleken dat zij een grondexploitatieovereenkomst hebben gesloten met betrekking tot deze gronden. Daarom strekt artikel 6.13 van de Wro, waar zij zich met hun gronden in feite op beroepen, niet tot bescherming van hun belangen. Omdat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgronden van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5], zal de Afdeling deze beroepsgronden niet inhoudelijk bespreken.

Conclusie exploitatieplan

40. De beroepen van [appellant sub 8] en anderen, en [appellant sub 9] tegen de vaststelling van het exploitatieplan zijn gegrond. Het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan moet worden vernietigd, wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb. De Afdeling ziet, gelet op wat hiervoor onder 38.3 is overwogen, reden om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb de rechtsgevolgen van het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan in stand te laten.

41. De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5] tegen de vaststelling van het exploitatieplan zijn ongegrond.

Eindconclusie en proceskosten

42. Voor de beroepen van [appellant sub 7], [appellant sub 8] en anderen, en [appellant sub 9] is deze uitspraak een einduitspraak. Daarmee is deze beroepszaak voor deze appellanten definitief afgerond.

De raad hoeft de proceskosten van [appellant sub 7] niet te vergoeden. De raad moet de proceskosten van [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] wel vergoeden. De Afdeling ziet aanleiding de beroepen van [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] te behandelen als samenhangende zaken in de zin van artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Zij zijn vertegenwoordigd door dezelfde gemachtigde en de door deze

gemachtigde ingediende beroepschriften zijn nagenoeg identiek. Gelet hierop worden de beroepen van [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 9] voor de vergoeding van de proceskosten voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, als één zaak beschouwd. Daarom zal de veroordeling van de proceskosten op dit punt ten behoeve van deze partijen, ieder voor de helft worden uitgesproken.

43. Voor de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5], voor zover gericht tegen de vaststelling van het exploitatieplan, is deze uitspraak ook een einduitspraak.

44. Voor de beroepen van [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 2], en [appellant sub 6], en ook voor de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5], voor zover gericht tegen de vaststelling van het bestemmingsplan, is deze uitspraak een tussenuitspraak. Voor deze appellanten is deze uitspraak dus nog niet het einde van de procedure. In de einduitspraak zal ten aanzien van hun beroepen nog worden beslist over proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B], [appellant sub 8] en anderen, en [appellant sub 9] tegen het besluit van de raad van de gemeente Voorst van 7 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Nieuw Basselt en Fliertlanden, Twello" ongegrond;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] tegen het besluit van de raad van de gemeente Voorst van 7 februari 2022 tot vaststelling van het exploitatieplan "Nieuw Basselt en Fliertlanden, Twello" ongegrond;

III. verklaart de beroepen van [appellant sub 8] en anderen, en [appellant sub 9] tegen het besluit van de raad van de gemeente Voorst van 7 februari 2022 tot vaststelling van het exploitatieplan "Nieuw Basselt en Fliertlanden, Twello" gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Voorst van 7 februari 2022 tot vaststelling van het exploitatieplan "Nieuw Basselt en Fliertlanden, Twello";

V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het onder IV genoemde besluit in stand blijven;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Voorst tot vergoeding in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten ten aanzien van:

a. [appellant sub 8] en anderen tot een bedrag van € 1.133,75, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. [appellant sub 9] tot een bedrag van € 1.133,75, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Voorst aan de hierna genoemde appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 184,00 voor [appellant sub 8] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft

voldaan;
b. € 184,00 voor [appellant sub 9];

VIII. draagt de raad van de gemeente Voorst op om:

a. binnen 26 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van overweging 35 de daarin omschreven gebreken in het besluit van 7 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Nieuw Basselt en Fliertlanden, Twello" te herstellen;

b. de Afdeling en de partijen de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Besselink, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.I. Heijkoop, griffier.

w.g. Besselink
voorzitter

w.g. Heijkoop
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 mei 2025

971

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Artikel 8:51d

Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. De artikelen 8:51a, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, 8:51b, tweede en derde lid, en 8:51c, aanhef en onderdelen b tot en met d, zijn van toepassing.

Artikel 8:69a

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

Crisis- en herstelwet

Artikel 1.6a

Na afloop van de termijn voor het instellen van beroep kunnen geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

Wet milieubeheer

Artikel 7.17

1. Behoudens in het geval dat toepassing is gegeven aan artikel 7.16, vijfde lid, neemt het bevoegd gezag uiterlijk zes weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

[...]

Besluit milieueffectrapportage

Artikel 2

[...]

5. Voor zover in de bijlage, onderdeel C, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport in zodanige gevallen. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen, en

b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, uitgezonderd de gevallen, bedoeld in de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit.

[...]

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 3.1.1a

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar.

Artikel 3.1.6

[...]

2. 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.

[...]

Geconsolideerde Omgevingsverordening Gelderland (maart 2021)

Artikel 2.39 (bescherming kwaliteit Gelders natuurnetwerk)

1. Voor zover een bestemmingplan betrekking heeft op het Gelders natuurnetwerk wordt een nieuwe activiteit of ontwikkeling alleen toegelaten als die geen nadelige gevolgen kan hebben voor de kernkwaliteiten, oppervlakte of samenhang als bedoeld in bijlage

Kernkwaliteiten Gelders natuurnetwerk en Groene ontwikkelingszone.

[...]

Artikel 2.52 (nieuwe ontwikkelingen in bestemmingsplan Groene ontwikkelingszone)

1. Een bestemmingsplan voor gronden gelegen binnen de Groene ontwikkelingszone maakt geen nieuwe grootschalige ontwikkeling mogelijk die leidt tot een significante aantasting van de kernkwaliteiten Groene ontwikkelingszone van het betreffende gebied, tenzij:

- a. er geen reële alternatieven zijn;
- b. sprake is van redenen van groot openbaar belang;
- c. de negatieve effecten op de kernkwaliteiten, de oppervlakte en de samenhang zoveel mogelijk worden beperkt;
- d. de overblijvende negatieve effecten op de kernkwaliteiten, de oppervlakte en de samenhang gelijkwaardig worden gecompenseerd overeenkomstig paragraaf 2.6.2

[...]

Artikel 2.56 (ontwikkeling in Nationaal landschap)

1. Een bestemmingsplan voor gronden binnen een Nationaal landschap maar buiten de Groene ontwikkelingszone, het Gelders natuurnetwerk en de Nieuwe Hollandse Waterlinie, maakt ten opzichte van het op 17 oktober 2014 geldende bestemmingsplan alleen bestemmingen mogelijk die de kernkwaliteiten van een Nationaal Landschap, bedoeld in bijlage Kernkwaliteiten Nationale Landschappen, niet aantasten.

2. In afwijking van het eerste lid zijn activiteiten die deze kernkwaliteiten aantasten alleen mogelijk als:

- a. er geen reële alternatieven zijn;
- b. er sprake is van redenen van groot openbaar belang;
- c. compenserende maatregelen plaatsvinden ter waarborging van de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen zoals vastgelegd in bijlage Kernkwaliteiten Nationale Landschappen.

Bestemmingsplan "Nieuw Basselt en Fliertlanden, Twello"

Artikel 5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Groen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. groenvoorzieningen;
- b. voet- en fietspaden;
- c. speelvoorzieningen;
- d. water, waterberging en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- e. openbare nutsvoorzieningen;
- f. ter plaatse van de aanduiding 'ontsluiting': ontsluitingen ten behoeve van naastgelegen percelen, met een maximale breedte van 3,5 m per woning;
- g. bij deze bestemming horende voorzieningen zoals verhardingen, verkeers- en verblijfsvoorzieningen.

Artikel 7.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Verkeer - Verblijfsgebied' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wegen met een functie voor de ontsluiting van aanliggende gronden, met daarbij inbegrepen, voet- en fietspaden, bermen, bruggen, bushaltes en dergelijke;

[...]

Artikel 10.3.1 Voorwaardelijke verplichting

Ter plaatse van de 'specifieke bouwaanduiding - voorwaardelijke verplichting' mogen bouwwerken overeenkomstig de in lid 10.1 opgenomen bestemmingsomschrijving worden gebruikt onder de voorwaarde dat uitvoering is gegeven aan een landschappelijke en stedenbouwkundige inpassing van het perceel en de woning door een helling aan te leggen, oplopend van 0 m tot een hoogte van maximaal 5,5 m boven maaiveld.