

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:AZ9493
Datum uitspraak	28 februari 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 juni 2005 heeft de gemeenteraad van Bunschoten, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 12 april 2005, het bestemmingsplan "Rengerswetering" vastgesteld.

Volledige tekst

200602344/1.

Datum uitspraak: 28 februari 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting "Stichting Natuur en Milieufederatie Utrecht", gevestigd te Utrecht,
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Utrecht,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 2 juni 2005 heeft de gemeenteraad van Bunschoten, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 12 april 2005, het bestemmingsplan "Rengerswetering" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 10 januari 2006, kenmerk 2005REG003671i, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit heeft appellante sub 1 bij brief van 28 maart 2006, bij de Raad van State ingekomen op 29 maart 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 31 mei 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 22 september 2006. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Voor afloop van het vooronderzoek is een nader stuk ontvangen van het college van burgemeester en wethouders van Bunschoten. Dit is aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 november 2006, waar appellante, vertegenwoordigd door [medewerkster van appellante], en verweerder, vertegenwoordigd door ir. M.J. Buruma, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord de gemeenteraad van Bunschoten, vertegenwoordigd door ing. F.H.E. Roelofse, ambtenaar van de gemeente, en bijgestaan door mr. N.S.J. Koeman, advocaat te Amsterdam.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

Toetsingskader

2.2. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

Standpunt van appellante

2.3. De stichting "Stichting Natuur en Milieufederatie Utrecht" (hierna: de stichting) stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan, voor zover het betreft de plandelen met de bestemming "Uit te werken woongebied". Hiertoe voert zij aan dat het onmogelijk is om te bepalen of het plan op deze punten past binnen het beleid om het toegestane migratiesaldo van nul in het nationaal landschap "Arkemheen-Eemland" (hierna: het nationaal landschap), waar het plangebied deel van uitmaakt, niet te overschrijden. Geen duidelijkheid bestaat immers over de begrenzing van het nationaal landschap en de verwachte woningbehoefte hierbinnen. Bovendien is onduidelijk hoe de toets aan het migratiesaldo nul zal plaatsvinden. Verder zou een deel van de plandelen met de bestemming "Uit te werken woongebied" moeten worden bestemd tot bedrijventerrein, om ontwikkelingen op dit vlak aan de zuidzijde van Bunschoten te kunnen beperken. Tot slot is in het onderzoek naar de gevolgen van het plan voor de verkeersbewegingen in de omgeving uitgegaan van een onjuiste verhouding tussen intern en extern verkeer en van een etmaalgemiddelde, in plaats van het aantal verkeersbewegingen in de spits.

Standpunt van verweerder

2.4. Verweerder heeft het plan niet in strijd geacht met een goede ruimtelijke ordening en

heeft het goedgekeurd. Bij de beoordeling van de uitwerkingsplannen voor het gebied zal getoetst worden of aan het uitgangspunt van een migratiesaldo nul is voldaan. Bovendien zijn de buiten het plangebied aanwezige uitbreidingsmogelijkheden voor woningen binnen het nationaal landschap zeer beperkt. Het bestemmen van een deel van het plangebied tot bedrijventerrein zou een onevenredige beperking van de woningbouwmogelijkheden vormen. Verder vormt de voor het bestemmingsplan uitgevoerde mobiliteitstoets volgens verweerder een goede onderbouwing voor het plan en kan deze bij de uitwerkingsplannen nader worden uitgewerkt.

Vaststelling van de feiten

2.5. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.5.1. Met het bestemmingsplan "Rengerswetering" beoogt de gemeenteraad van Bunschoten te voorzien in de woningbehoefte binnen de gemeente tot 2015. Het plan maakt de realisering van een nieuwe woonwijk mogelijk ten oosten van de bestaande bebouwing, inclusief de bijbehorende voorzieningen, infrastructuur, water en groenvoorzieningen. Hiertoe is een groot deel van de gronden in het plangebied bestemd tot "Uit te werken woongebied".

2.5.2. Het plangebied ligt binnen het nader te begrenzen gebied dat op basis van de planologische kernbeslissing "Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling", deel 4, tekst na parlementaire instemming, globaal is aangewezen als nationaal landschap. De exacte begrenzing zal door de provincies Utrecht en Gelderland nader worden vastgesteld. Voor tot nationaal landschap aangewezen gebieden geldt dat in beginsel slechts ruimte is voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei (migratiesaldo nul). Uit de plankaart bij het streekplan Utrecht 2005-2015 (hierna: het streekplan) valt af te leiden dat de uitbreiding aan woonruimte binnen de voorlopige grenzen van het nationaal landschap voor een groot deel in de gemeente Bunschoten gerealiseerd zal worden. Het plangebied ligt in een zone die in het streekplan reeds is aangewezen als uitbreidingslocatie ten behoeve van woningbouw. Uitbreiding ten behoeve van bedrijfsruimte is op grond van het streekplan toegestaan ten zuiden van Bunschoten.

2.5.3. In het rapport "Bunschoten in 2015: bevolkings- en woningbehoefteprognose" (SGBO, 20 maart 2000) van de gemeente Bunschoten staat dat om te voldoen aan de woningbehoefte op basis van migratiesaldo nul, ongeveer 155 woningen per jaar moeten worden gebouwd. Uit de toelichting op het plan blijkt dat de gemeenteraad uitgaat van een behoefte aan 1990 woningen binnen de gemeente tot het jaar 2015, waarvan er 1600 door nieuwbouw gerealiseerd moeten worden.

2.5.4. Ingevolge artikel 5, derde lid, aanhef en onder a, van de planvoorschriften mogen op de gronden met de bestemming "Uit te werken woongebied" maximaal 1600 woningen worden gebouwd, met dien verstande dat aangetoond wordt dat het migratiesaldo nul niet wordt overschreden.

2.5.5. In het in opdracht van de gemeenteraad opgestelde rapport "Mobiliteitstoets nieuwbouwlocatie Rengerswetering" (Royal Haskoning, 7 april 2005) zijn de resultaten van een onderzoek naar de effecten van het plan op het aantal verkeersbewegingen weergegeven. Daarin is bij de berekening van de invloed van het plan op het hoofdwegennetwerk uitgegaan van een verhouding tussen extern en intern verkeer van 40/60. Dit is geschied op basis van het onderzoek "Pendel in de provincie Utrecht" (provincie Utrecht, 2001), waaruit is gebleken dat 60% van de bevolking van de gemeente Bunschoten binnen deze gemeente werkzaam is. In de conclusies van het genoemde rapport staat dat de

invloed van het plan op de verkeersintensiteit op het hoofdwegennetwerk erg klein is. Tijdens de drukste periodes zal ongeveer één keer per minuut een auto passeren met bestemming of herkomst Rengerswetering.

Het oordeel van de Afdeling

2.6. De Afdeling stelt voorop dat de omstandigheid dat de exacte begrenzing van het nationaal landschap nog niet bekend is, verweerder er niet toe heeft hoeven brengen goedkeuring te onthouden aan het plan. Het plan dient immers wat de woningbouw betreft uitgewerkt te worden en zal gefaseerd worden uitgevoerd. Gelet op het in 2.5.2. en 2.5.3. overwogene bestaat op voorhand geen grond voor het oordeel dat het realiseren van 1600 woningen in het plangebied niet mogelijk is. De stichting heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit aantal te hoog zou zijn. Bovendien moeten de uitwerkingsplannen een procedure tot vaststelling doorlopen waarbij de stichting haar zienswijze opnieuw naar voren kan brengen.

2.6.1. Ten aanzien van het bezwaar van de stichting dat onduidelijk is hoe getoetst zal worden of met de uitwerkingsplannen wordt voldaan aan de eis om het migratiesaldo nul niet te overschrijden, overweegt de Afdeling als volgt. In de plantoelichting staat dat het begrip "migratiesaldo nul" inhoudt dat een zodanig aantal extra woningen wordt gebouwd dat kan worden voorzien in de woningbehoefte van de eigen bevolking, waardoor groei van het aantal inwoners alleen mag ontstaan door een geboorteoverschot en niet door een migratieoverschot.

Uit de planvoorschriften blijkt echter niet wat met het begrip "migratiesaldo nul" wordt bedoeld.

Voorts is niet duidelijk ten opzichte van welk peilmoment bepaald wordt of is voldaan aan de eis om het migratiesaldo nul niet te overschrijden en op welke manier dit wordt gemeten.

De Afdeling is van oordeel dat het in beginsel mogelijk is om het woningbouwbeleid zodanig vorm te geven dat het aantal te bouwen woningen wordt afgestemd op de woningbehoefte van de eigen bevolking. Dit beleid kan in de plantoelichting worden opgenomen. De planvoorschriften moeten echter op zich duidelijk zijn zonder de plantoelichting, hetgeen met artikel 5, derde lid, onder a, van de planvoorschriften niet het geval is, voor zover het betreft de zinsnede ", met dien verstande dat aangetoond wordt dat het migratiesaldo nul niet wordt overschreden".

2.6.2. Met betrekking tot de bezwaren tegen het mobiliteitsonderzoek, is de Afdeling van oordeel dat de stichting niet voldoende heeft gemotiveerd waarom de in het mobiliteitsonderzoek gehanteerde verhouding tussen extern en intern woon-werkverkeer onjuist zou zijn, te minder daar met het plan slechts beoogd is te voorzien in de woningbehoefte binnen de gemeente Bunschoten. Uit het onderzoeksrapport "Mobiliteitstoets nieuwbouwlocatie Rengerswetering" blijkt bovendien dat ook de invloed van de realisering van de extra woningen op de verkeersdrukke op de hoofdwegen tijdens de spits klein wordt geacht.

2.6.3. Ten aanzien van de stelling van de stichting dat een deel van het plangebied als bedrijventerrein zou moeten worden ingericht, overweegt de Afdeling dat het bestaan van een alternatief op zichzelf geen grond kan vormen voor het onthouden van goedkeuring aan het plan. Het karakter van de besluitvorming omtrent de goedkeuring brengt immers mee dat een alternatief daarbij in beginsel eerst aan de orde behoeft te komen indien blijkt van ernstige bezwaren tegen het voorgestane gebruik waarop het plan ziet. Verweerder heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze situatie zich in dit geval niet

voordoet.

2.6.4. Gelet op hetgeen is overwogen in 2.6.1. is artikel 5, derde lid, onder a, van de planvoorschriften in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel voor zover het betreft de zinsnede ", met dien verstande dat aangetoond wordt dat het migratiesaldo nul niet wordt overschreden". Door het plan in zoverre niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met dit beginsel in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het beroep is in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit op dit punt dient te worden vernietigd.

Hieruit volgt dat wat betreft dit planonderdeel rechtens maar één te nemen besluit mogelijk is, zodat de Afdeling aanleiding ziet om hieraan goedkeuring te onthouden.

Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich voor het overige in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellante heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder voor het overige terecht goedkeuring heeft verleend aan het plan.

Het beroep is voor het overige ongegrond.

Proceskosten

2.7. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Utrecht, van 10 januari 2006, kenmerk 2005REG003671i, voor zover daarbij goedkeuring is verleend aan artikel 5, derde lid, onder a, van de planvoorschriften voor zover het betreft de zinsnede ", met dien verstande dat aangetoond wordt dat het migratiesaldo nul niet wordt overschreden";

III. onthoudt goedkeuring aan het onder II. genoemde planonderdeel;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit voor zover dit is vernietigd;

V. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

VI. gelast dat de provincie Utrecht aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 281,00 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekovén, Voorzitter, en mr. J.R. Schaafsma en mr. M.G.J. Parkins-de Vin, Leden, in tegenwoordigheid van mr. H.E. Troost, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Ettekovén w.g. Troost
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 februari 2007

234-528.