

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BU9448
Datum uitspraak	28 december 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 november 2009 heeft de raad van de gemeente Pekela (hierna: de raad) het bestemmingsplan "Compagniestervijk" vastgesteld.

Volledige tekst

201002615/1/R2.

Datum uitspraak: 28 december 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Oude Pekela, gemeente Pekela,
 2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Oude Pekela, gemeente Pekela,
 3. [appellant sub 3] en anderen, allen wonend te Oude Pekela, gemeente Pekela,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Pekela,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 17 november 2009 heeft de raad van de gemeente Pekela (hierna: de raad) het bestemmingsplan "Compagniestervijk" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 17 maart 2010, [appellant sub 2] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 maart 2010, en [appellant sub 3] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 maart 2010, beroep ingesteld. [appellant sub 3] en anderen hebben hun beroep aangevuld bij brief van 15 april 2010. [appellant sub 2] en anderen hebben hun beroep aangevuld bij brief van 19 april 2010.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 oktober 2011, waar [appellant sub 1], in persoon, [appellant sub 2] en anderen, bij monde van [appellant sub 2], bijgestaan door mr. M.E. Jendsen, werkzaam bij DAS Rechtsbijstand, [appellant sub 3] en anderen, bij monde van [appellant sub 3] en [partij], en de raad, vertegenwoordigd door J. van Brussel, werkzaam

bij BügelHajema adviseurs B.V., D. van Dijk, werkzaam bij De Kompanjie, en J. la Faille, werkzaam bij Wind Vastgoedontwikkeling B.V., zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het bestemmingsplan "Compagniestervijk" bestaat uit vier deelgebieden. In totaal worden volgens het plan in het gehele plangebied 160 woningen gerealiseerd; in fase 1 zullen in deelgebied 1 maximaal 30 woningen worden gerealiseerd. In aansluiting hierop worden in fase 2, in het westelijke deel van deelgebied 2, 10 woningen gerealiseerd. In totaal voorziet het plan aldus in de bouw van 40 woningen bij recht. De overige woningen kunnen worden gerealiseerd na uitwerking van de overige deelgebieden.

2.2. Het beroep van [appellant sub 1] voor zover niet gericht tegen de vaststelling van de plandelen met de bestemming "Verkeer" steunt niet op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), gelezen in samenhang met artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), kan door een belanghebbende slechts beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, voor zover dit beroep de vaststelling van plandelen, voorschriften of aanduidingen betreft die de belanghebbende in een tegen het ontwerpplan naar voren gebrachte zienswijze heeft bestreden.

Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij ter zake geen zienswijze naar voren heeft gebracht. Deze omstandigheid doet zich niet voor.

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

2.3. [appellant sub 1] betoogt dat de inspraakprocedure en bijeenkomsten een farce waren, omdat geen mogelijkheid bestond om wijzigingen aan te brengen op het plan van de gemeente en de projectontwikkelaar.

2.3.1. Ingevolge artikel 3.8, eerste lid, van de Wro is op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing met dien verstande dat in voormeld artikel enkele aanvullende voorschriften worden gegeven. Het bieden van inspraak maakt geen onderdeel uit van deze procedure. Hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de wettelijke procedure niet juist is gevolgd.

2.4. [appellant sub 3] en anderen voeren aan dat onvoldoende antwoord is gegeven op de naar voren gebrachte zienswijzen.

2.4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 20 april 2011 in de zaken nrs. 201010677/1/R1 en 201010677/3/R1), verzet artikel 3:46 van de Awb zich er niet tegen dat zienswijzen samengevat worden weergegeven. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, vormt op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het plan niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde argumenten niet in de besluitvorming zijn betrokken.

2.5. [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 3] en anderen, alsmede [appellant sub 1] voor zover het de plandelen met de bestemming "Verkeer" betreft, voeren aan dat het plan geen goede ruimtelijke ordening dient, omdat geen behoefte bestaat aan een nieuwe woonwijk van dergelijke omvang, en dat het plan economisch niet uitvoerbaar is. Het plan is volgens [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 3] en anderen ten onrechte gebaseerd

op achterhaald beleid - een woonbehoefteraming uit het jaar 2000 - waarin nog wordt uitgegaan van een groei van het aantal inwoners. Inmiddels nemen volgens hen de bevolkingsaantallen en aantallen huishoudens in de regio sterk af. Hiertoe wijzen zij onder meer op een brochure van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van september 2009. Verder zijn volgens hen in de gemeente Pekela nog zo'n 500-700 bouwkvavels beschikbaar en is volgens [appellant sub 3] en anderen niet gestaafd dat in herstructureringswijken minder terugbouw plaatsvindt. Voorts ontbreken volgens hen kopers tengevolge van de onzekere woningmarktsituatie. Volgens [appellant sub 3] en anderen bestaat sinds de meest recente gemeenteraadsverkiezingen ook geen politiek draagvlak meer voor de uitvoering van de fasen 2, 3 en 4. Gelet hierop is volgens [appellant sub 3] en anderen niet aannemelijk dat alle vier fasen binnen tien jaar kunnen worden gerealiseerd. Dit maakt volgens hen ook de uitwerkingsregeling onrechtmatig.

2.5.1. In verweer heeft de raad naar voren gebracht dat het beschikbare contingent op grond van provinciaal beleid 676 woningen bedraagt per 1 januari 2009, waarvan er bij het nemen van het bestreden besluit nog 208 beschikbaar waren voor direct bouwrecht. Slechts de eerste 40 bij het plan voorziene woningen kunnen bij recht worden gerealiseerd. Voor het deel van het plan waar de overige 120 woningen zijn geprojecteerd geldt een uitwerkingsregeling. Mocht verdere ontwikkeling van het gebied onverhoopt niet doorgaan, dan ontstaat na afronding van de bouw van de eerste 40 woningen ruimtelijk en stedenbouwkundig gezien geen onafgemaakt gebied, aldus de raad. Het bestemmingsplan kan volgens de raad worden uitgevoerd, zeker wat betreft de bij recht te realiseren woningen. De raad stelt aldus inzichtelijk te hebben gemaakt dat met een krimpende bevolking rekening is gehouden en dat het plan binnen een termijn van tien jaar kan worden uitgevoerd.

Ter zitting heeft de raad naar voren gebracht dat hij inmiddels op basis van het actuele woningbouwbeleid heeft gemeend het bestemmingsplan aan te passen en opnieuw in procedure te brengen. In de eerste plaats zal worden afgezien van de fasering zoals die in het voorliggende bestemmingsplan is opgenomen, omdat dit achterhaald is. Het uitwerken van de overige fasen van het plan binnen de planperiode is volgens de raad niet meer realistisch. Hoewel er sprake is van een versobering van het planontwerp staat het behoud van een goed landschappelijk ingepast en afgerond ontwerp centraal. Uiterst belangrijk is en blijft volgens de raad om de 40 woningen, welke bij recht zijn toegestaan, zonder meer zeker te stellen en beter te doen aansluiten op de nieuwe maatschappelijke en economische situatie. Dit houdt in dat in plaats van de bouw van vrijstaande en dubbele woningen ook de mogelijkheid wordt geboden woningen in aaneengesloten bouwvorm te realiseren. Zodoende kunnen ook starters worden bediend.

2.5.2. Aan gronden in het noordwesten van het plangebied is op de verbeelding de bestemming "Wonen" toegekend.

Aan gronden in het noordoosten, het midden en het zuidwesten van het plangebied is op de verbeelding de bestemming "Wonen - uit te werken" toegekend.

In artikel 7, lid 7.2, van de planregels is bepaald dat niet eerder dan nadat de gemeenteraad expliciet heeft besloten in te stemmen met hun voornemen om het plan geheel of gedeeltelijk uit te werken, burgemeester en wethouders de in lid 7.1 omschreven bestemming uitwerken met inachtneming van de onder a. tot en met h. vermelde regels.

2.5.3. Bij de beoordeling van de woningbehoefte heeft de raad bij het nemen van het bestreden besluit aansluiting gezocht bij het woningbouwbeleid van de provincie Groningen,

dat is neergelegd in de Nota Bouwen en Wonen 2005-2008. In deze nota wordt voor de gemeente Pekela uitgegaan van nieuwbouw van in totaal 676 woningen in de periode van 2002 tot en met 2006/2008, waarvan 450 woningen als vervangende nieuwbouw en 226 woningen als uitbreiding, en een uitbreidingsruimte van 60 woningen in de periode 2009 tot en met 2014.

In de plantoelichting wordt vermeld dat in het gebied buiten het Regiovisiegebied, zoals de gemeente Pekela, de woningbehoefte achterblijft bij de verwachtingen van de provincie, waardoor de provincie vraagtekens stelt bij de wenselijkheid van te ambitieuze uitbreidingsplannen in dit gebied. Naar aanleiding hiervan wordt in de plantoelichting vermeld dat het bestemmingsplan een structuur neerlegt voor toekomstige ontwikkelingen, de locatie reeds in de gemeentelijke structuurvisie is aangeduid terwijl de andere daarin aangeduide locatie niet parallel in ontwikkeling wordt gebracht, het gebied in vier fasen in ontwikkeling wordt gebracht en het plan de mogelijkheid biedt tot het terugbouwen van woningen die niet in herstructureringsgebieden kunnen worden gerealiseerd. Op grond hiervan staat de raad in de plantoelichting op het standpunt dat de voorliggende gefaseerde benadering niet als te ambitieus kan worden beschouwd.

In de zienswijzennota erkent de raad dat geen actueel woningbehoefteonderzoek aanwezig is. Het laatste onderzoek is in 2000 uitgevoerd. Volgens de raad is er om twee redenen echter wel een aantoonbare woningbehoefte. Ten eerste wordt in herstructureringsgebieden minder teruggebouwd en ten tweede neemt het aantal personen per huishouden nog steeds af. Het is volgens de raad ongewenst bij een dreigende krimp het nieuwbouwprogramma stop te zetten, omdat de doorstroming daarmee wordt geblokkeerd. De snelheid in uitvoering zal afhankelijk zijn van de marktontwikkelingen. Door middel van het bestemmingsplan is volgens de raad een goede structuur voor de uitbreidingslocatie vastgelegd en door middel van een fasering zijn voor een eerste fase voldoende en directe bouwmogelijkheden gereed, zodat bij een aantrekking van de woningmarkt tot realisering kan worden overgegaan. Voor de uit te werken deelgebieden zal per fase worden ingespeeld op de behoefte van dat moment. Vooralsnog gaat de raad er in de zienswijzennota van uit dat het plan in de planperiode van tien jaar wordt gerealiseerd.

2.5.4. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2010, in zaak nr. 200905415/1/R3, heeft de raad zich op zichzelf in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een krimp van de bevolking in een gemeente niet per definitie met zich hoeft te brengen dat in een gemeente geen behoefte aan nieuwe woningen is of kan ontstaan. Dit ontslaat de raad evenwel niet van de verplichting inzichtelijk te maken in hoeverre met een krimpende bevolking rekening is gehouden bij de vaststelling van het plan en in hoeverre onder ogen is gezien of het plan binnen een termijn van tien jaar kan worden uitgevoerd.

De constatering dat met het plan wordt gebleven binnen de provinciale contingentering van woningen maakt op zichzelf nog niet aannemelijk dat daadwerkelijk behoefte aan deze woningen bestaat. Een actueel woningbehoefteonderzoek ontbrak bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Voor zover de raad naar voren heeft gebracht dat met een krimpende bevolking rekening is gehouden door in het plan te voorzien in fasering, overweegt de Afdeling dat dit onverlet laat dat het plan, ook wat de uit te werken delen betreft, binnen een termijn van tien jaar moet kunnen worden uitgevoerd. De raad heeft, door op dit punt te verwijzen naar de marktontwikkelingen en de behoefte van het moment, niet deugdelijk gemotiveerd dat de plandelen met de bestemming "Wonen - uit te werken" binnen de planperiode kunnen worden gerealiseerd en economisch uitvoerbaar zijn. Dat in artikel 7, lid 7.2, van de planregels is bepaald dat de raad zelf eerst zou moeten instemmen met een voornemen tot uitwerking van het plan maakt dit - wat er ook zij van deze bepaling - niet

anders. Gezien de onderlinge samenhang tussen de plandelen met de bestemming "Wonen - uit te werken" en de overige plandelen heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd dat het plan een goede ruimtelijke ordening dient.

De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 1], [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 3] en anderen hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet berust op een deugdelijke motivering. De beroepen zijn, voor zover ontvankelijk, gegrond. Het besluit van 17 november 2009 dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb. De overige gronden behoeven om die reden geen bespreking meer.

2.6. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk voor zover dat niet is gericht tegen de bestemming "Verkeer";

II. verklaart de beroepen voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Pekela van 17 november 2009;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Pekela tot vergoeding van bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 445,27 (zegge: vierhonderdvijfenveertig euro en zevenentwintig cent);

veroordeelt de raad van de gemeente Pekela tot vergoeding van bij [appellant sub 2] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 925,11 (zegge: negenhonderdvijfentwintig euro en elf cent), waarvan een bedrag van € 874,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

veroordeelt de raad van de gemeente Pekela tot vergoeding van bij [appellant sub 3] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 51,11 (zegge: eenenvijftig euro en elf cent), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

V. gelast dat de raad van de gemeente Pekela aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) voor [appellant sub 1], € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) voor [appellant sub 2] en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen, en € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) voor [appellant sub 3] en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. M.G.J. Parkins-de Vin, voorzitter, en mr. J.A. Hagen en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van staat.

w.g. Parkins-de Vin w.g. Kuipers
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 december 2011

271.