

Raad van de gemeente Bergen op Zoom
Postbus 35
4600 AA BERGEN OP ZOOM

Datum Ons nummer
29 augustus 2012 201110735/1/R3

Uw kenmerk

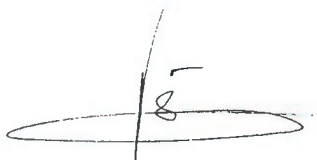
Onderwerp
Bergen op Zoom
Bp 'Ontwikkelingsproject Heimolen'

Behandelend ambtenaar
D.J.J.M. Wolfs
070-4264114

In de bovenvermelde zaak is uitspraak gedaan. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Hoogachtend,

de secretaris van de Raad van State,



mr. H.H.C. Visser

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

M.P.J. Pals-van den Kieboom, wonend te Bergen op Zoom,
appellante,

en

de raad van de gemeente Bergen op Zoom,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 30 juni 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Ontwikkelingsproject Heimolen" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Pals-van den Kieboom bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 5 oktober 2011, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 juli 2012, waar Pals-van den Kieboom, bijgestaan door E. Willekens MacDonald-Blanken, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.E.C. Mutsaers en ing. L.A.M. van Baalen, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Verder is ter zitting P.J. Oerlemans, vertegenwoordigd door ing. E.D.A. Hendrickx, verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het plan voorziet in de bouw van acht woningen in het kader van de Ruimte voor Ruimte-regeling (hierna: RvR).

2.2. Het beroep van Pals-van den Kieboom richt zich tegen de zeven beoogde woningen op de gronden tussen Heimolen 72 en 78. Zij betoogt dat de bouw van deze woningen in strijd met artikel 11.2 van de provinciale Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 (hierna: de Verordening) een aanzet vormt tot een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bovendien bevat het plan volgens haar in strijd met deze bepaling geen voorwaarden om een goede landschappelijke inpassing van deze woningen te verzekeren. Verder betoogt Pals-van den Kieboom dat het plan in strijd met artikel 6.3 van de Verordening niet voorziet in het beschermen van ecologische, landschappelijke en hydrologische waarden en kenmerken in de groenblauwe mantel. Aansluitend hierop merkt zij op dat uit de provinciale Structuurvisie Ruimtelijke Ordening volgt dat stedelijke ontwikkelingen zoals waarin het plan voorziet in de groenblauwe mantel zijn uitgesloten. Pals-van den Kieboom voert verder aan dat het plangebied onderdeel uitmaakt van de Borgvlietse Duinen die door het provinciale bestuur zijn aangewezen als Aardkundig Waardevol Gebied. Het plan sluit volgens haar niet uit dat ophogingen, egalisatie of afgravingen plaatsvinden, waardoor de aardkundige waarden zullen worden aangetast.

2.2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet voorziet in een stedelijke ontwikkeling en dat woningbouw binnen de groenblauwe mantel niet is uitgesloten, waarbij hij opmerkt dat de overige bestaande agrarische gronden zullen worden omgezet in natuur.

2.2.2. Ten tijde van de vaststelling van het plan was de Verordening, zoals die geldt na 1 maart 2011 en voor 1 juni 2012, van kracht.

Ingevolge artikel 6.3, eerste lid, van de Verordening geldt dat een bestemmingsplan dat is gelegen in de groenblauwe mantel:

- a. strekt tot behoud, herstel of duurzame ontwikkeling van het watersysteem en de ecologische en landschappelijke waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden;
- b. regels stelt ter bescherming van de ecologische, landschappelijke en hydrologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden.

Ingevolge artikel 11.1, eerste lid, onder a, van de Verordening stelt een bestemmingsplan dat is gelegen in de groenblauwe mantel of agrarisch gebied, met inbegrip van een landbouwontwikkelingsgebied of een vestigingsgebied glastuinbouw, regels ter voorkoming van nieuwbouw van één of meer woningen.

Ingevolge artikel 11.2, eerste lid, kan in afwijking van artikel 11.1, eerste lid, een bestemmingsplan dat is gelegen in een bebouwingsconcentratie binnen de groenblauwe mantel of agrarisch gebied, niet zijnde een landbouwontwikkelingsgebied of een vestigingsgebied glastuinbouw, voorzien in de nieuwbouw van één of meer woningen waarbij er geen sprake behoeft te zijn van het gebruik van een voormalige bedrijfswoning als burgerwoning, mits de toelichting daaromtrent een verantwoording bevat.

Ingevolge het tweede lid blijkt uit de verantwoording als bedoeld in het eerste lid dat:

- a. het bestemmingsplan de nodige voorwaarden bevat om een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woningen te verzekeren waarbij de bepaling inzake de kwaliteitsverbetering van het landschap bedoeld in artikel 2.2 niet van toepassing is;
- [...];
- c. er geen sprake is van een aanzet voor een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in hoofdstuk 3.

2.2.3. Vast staat dat het terrein deel uitmaakt van een bebouwingsconcentratie binnen de groenblauwe mantel. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan geen aanzet is voor een stedelijke ontwikkeling. Hierbij is van belang dat onder stedelijke ontwikkeling in artikel 1.1, onder 73, van de Verordening wordt verstaan nieuw ruimtebeslag of uitbreiding of wijziging van bestaand ruimtebeslag ten behoeve van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies. Het plan voorziet in de bouw van acht woningen. Niet kan worden gezegd dat daarmee een samenhangende structuur van stedelijke functies ontstaat. Verder volgt uit de plantoelichting dat deze percelen in de bestaande situatie bestaan uit landbouwgrond. Volgens de plantoelichting is bij de landschappelijke inpassing rekening gehouden met de open zichtlijnen, door in het plan voldoende doorzichten te behouden naar de omgeving. Met de bestemming van de vrijstaande Ruimte voor Ruimte-woningen, die ingevolge de planregels op 5 m van de zijdelingse perceelsgrens moeten worden gebouwd, een bestemming "Groen" als buffer aan de voorzijde en een bestemming "Natuur" tussen deze woningen bevat het plan de nodige voorwaarden om een goede landschappelijke inpassing te verzekeren.

Met betrekking tot de bescherming van ecologische waarden geldt dat het hier gaat om agrarische gronden gelegen buiten de ecologische hoofdstructuur. Daarnaast voorziet het plan aan de achterzijde van de te bouwen woningen in de ontwikkeling van nieuwe natuur. Hierdoor ontstaat volgens de plantoelichting een groene verbinding tussen de natuurgebieden in het zuiden en de bosgebieden ten noorden van Heimolen, hetgeen bijdraagt aan het ontsnipperen van natuurgebieden. Voorts volgt uit de plantoelichting dat zich in het plangebied bijna geen oppervlaktewater bevindt. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre in strijd is met de Verordening. Voorts is niet aannemelijk gemaakt dat het plan in strijd is met de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening nu deze onder voorwaarden nieuwe ontwikkelingen toestaat en geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling, nog daargelaten dat de raad niet gebonden is aan dit beleid, maar daar slechts rekening mee behoeft te houden.

Over de aardkundige waarden wordt als volgt overwogen. Het oostelijke deel van het plangebied, waarbinnen de RvR-woningen zullen worden gebouwd, vormt volgens de plantoelichting een geheel met de nabijgelegen Borgvlietse Duinen. Deze zijn aangemerkt als aardkundig waardevol gebied. De plantoelichting vermeldt evenwel dat de vroegere duinen in het plangebied niet meer herkenbaar zijn in het landschap omdat ze door cultuurmaatregelen zijn vergraven en uitgevlakt. Niet gebleken is dat dit onjuist is. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan zal leiden tot het aantasten van aardkundige waarden.

2.3. Pals-Van den Kieboom voert aan dat het plan in strijd is met de Notitie Lintbebouwing zoals vastgesteld door de raad. Zo dient volgens de Notitie Lintbebouwing de inhoud van nieuwbouwwoningen min of meer overeen te komen met die van bestaande woningen. De planregels laten volgens haar echter een aanmerkelijk groter volume toe dan de voor de omliggende percelen geldende maximale inhoudsnorm van 600 m³.

2.3.1. De raad neemt het standpunt in dat de maatvoering van de beoogde woningen aansluit bij die van nieuwe woningen in het buitengebied en andere RvR-ontwikkelingen en dat de notitie slechts dient als algemeen referentiekader voor het Rood voor Groenbeleid waarbinnen een nadere afweging mogelijk is.

2.3.2. Ingevolge artikel 8, lid 8.1, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. wonen;
- b. ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding-ruimte voor ruimte" uitsluitend voor de realisering van ruimte voor ruimte woningen.
[...].

Ingevolge lid 8.2 mogen op de in lid 8.1 bedoelde gronden uitsluitend bouwwerken ten dienste van de in dat lid bedoelde bestemmingen worden gebouwd, met dien verstande, dat:
[...];

- c. De goothoogte van de hoofdgebouwen niet meer mag bedragen dan op de plankaart (lees: verbeelding) aangegeven;

- d. De bouwhoogte van de hoofdgebouwen niet meer mag bedragen dan op de plankaart (lees: verbeelding) aangegeven;
- e. ter plaatse van bouwvlakken zonder nadere aanduiding woningen met een inhoud van ten hoogste 600 m³;
- f. ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding-ruimte voor ruimte" de maximum bebouwingsoppervlakte van de hoofdgebouwen niet meer mag bedragen dan 225 m².

2.3.3. De Notitie Lintbebouwing vermeldt dat in het gebied Heimolen nog enkele mogelijkheden bestaan om de lintstructuur met nieuwbouw te versterken. Deze dient zich volgens de Notitie Lintbebouwing echter wel te voegen naar de bestaande verkaveling en bebouwing. Dit betekent volgens de Notitie dat hier voor kleinere woontypen gekozen dient te worden die qua maatvoering overeenstemmen met de bestaande bebouwing. In het plangebied bevinden zich twee bestaande woningen waarvoor geen nadere aanduiding geldt. Ingevolge de planregels bedraagt de maximale inhoud van deze woningen 600 m³. Verder volgt uit de Notitie Lintbebouwing dat voor overige woningen in de omgeving eveneens een maximaal toegestane inhoud van ten hoogste 600 m³ geldt.

Voor de RvR-woningen bedraagt de maximaal toegestane oppervlakte 225 m². Daarnaast blijkt uit de verbeelding dat de maximaal toegestane goot- en bouwhoogte van deze woningen 4,5 m onderscheidenlijk 10 m bedraagt. De Afdeling leidt hieruit af dat het plan voorziet in een maximale inhoud van ten minste 1500 m³ voor deze woningen, hetgeen door de raad ter zitting is bevestigd.

In afwijking van de Notitie Lintbebouwing is het volume van deze woningen aanzienlijk groter dan dat van de bestaande bebouwing in de omgeving. De Notitie Lintbebouwing is nog altijd bestaand beleid van de raad. Zijn standpunt dat deze notitie slechts een algemeen referentiekader is en de woningen door hun lage goothoogte en kapvorm aansluiten bij het bestaande bebouwingsbeeld kan niet worden gevolgd, nu in de notitie duidelijke eisen zijn gesteld aan het bouwvolume. Hoewel de raad in beginsel de bevoegdheid toekomt om een uitzondering te maken op het ruimtelijke beleid, dient aan een zodanige afwijking een deugdelijke motivering ten grondslag te worden gelegd. In het bestreden besluit is daarover niets vermeld. In hetgeen de raad in de overige stukken en ter zitting naar voren heeft gebracht over de maatvoering van RvR-woningen en de omvang van de kavels in het plangebied ziet de Afdeling onvoldoende motivering om af te wijken van de Notitie Lintbebouwing.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de vaststelling van het bestreden plandeel, voor zover daarbij wordt afgeweken van de Notitie Lintbebouwing, niet kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag liggende motivering. Het betoog slaagt. Hetgeen Pals-van den Kieboom voor het overige heeft aangevoerd over het gemeentelijke beleid met betrekking tot woningbouw in bebouwingslinten behoeft gelet hierop geen bespreking meer.

2.4. Pals-van den Kieboom stelt dat het onderzoek naar archeologische waarden in het gebied in verband met het plan onvolledig is geweest. In dit verband wijst zij erop dat de betreffende gronden op de Indicatieve Kaart

Archeologische Waarden (hierna: IKAW) zijn aangeduid als gebied met een middelhoge archeologische verwachtingswaarde en dat de voormalige aspergeteelt op het terrein geen belemmering meer vormt voor een nader onderzoek.

2.4.1. De raad stelt dat op de percelen veldkarteringen en boringen aan de straatzijde zijn verricht. Deze bevestigen volgens hem het beeld van een ontgrond terrein waar het natuurlijk oppervlak niet meer aanwezig is. De raad ziet geen aanleiding voor nader onderzoek of het opnemen van een beschermingsregeling voor archeologische waarden in het plan.

2.4.2. Ingevolge artikel 38a, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, voor zover van belang, houdt de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet op de ruimtelijke ordening en bij de bestemming van de in het plan begrepen grond, rekening met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten.

2.4.3. De Afdeling overweegt dat op het gemeentebestuur de plicht rust zich voldoende te informeren omtrent de archeologische situatie in een gebied alvorens bij een plan uitvoerbare bestemmingen kunnen worden aangewezen en concrete bouwvoorschriften voor die bestemmingen kunnen worden vastgesteld. Niet betwist wordt dat het perceel op de IKAW is aangeduid met een archeologisch middelhoge verwachting. Uit de plantoelichting volgt dat een bureau- en veldonderzoek is verricht naar archeologische waarden waarbij over de volle breedte en parallel aan de weg, waar de beoogde woningen zullen worden gebouwd, veldkarteringen zijn verricht en boringen zijn uitgevoerd. Het betreft hier een deels afgegraven en deels opgehoogde akker, waar de oorspronkelijke ondergrond is verdwenen. De conclusie van het onderzoek is dat het terrein een lage archeologische waarde heeft. Pals-van den Kieboom heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit onderzoek een onjuist en onvolledig beeld geeft van de in de bodem aanwezige archeologische waarden.

Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid het standpunt kunnen innemen dat het verrichten van nader onderzoek niet noodzakelijk is.

Het betoog faalt.

2.5. Pals-Van den Kieboom stelt dat ten minste vier woningen zijn gelegen aan een weg waar ten tijde van de vaststelling van het plan geen maximaal toegestane snelheid van 30 kilometer per uur (hierna: km/u) gold zodat deze woningen binnen een geluidzone als bedoeld in de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) vielen. Het achterwege laten van een akoestisch onderzoek naar de mogelijke geluidhinder voor woningen binnen de geluidzone van dat weggedeelte is volgens haar daarom in strijd met de Wgh.

2.5.1. De raad stelt dat met het oog op het plan het voornemen bestaat om de begrenzing van de bebouwde kom aan te passen en met een verkeersbesluit de maximale snelheid op het betreffende weggedeelte vast te stellen op 30 km/u.

2.5.2. Ingevolge artikel 74, eerste lid, van de Wgh, voor zover hier van belang, heeft een weg een zone die zich uitstrekt vanaf de as van de weg

tot de volgende breedte aan weerszijden van de weg:

a. in stedelijk gebied:

[...]

2°. Voor een weg, bestaande uit een of twee rijstroken: 200 m

b. in buitenstedelijk gebied:

[...]

3°. Voor een weg, bestaande uit een of twee rijstroken: 250 m

Ingevolge artikel 74, tweede lid, onder b, geldt het eerste lid niet met betrekking tot wegen waarvoor een maximum snelheid van 30 km/u geldt.

Ingevolge artikel 77, eerste lid, voor zover hier van belang, wordt bij het voorbereiden van de vaststelling van een bestemmingsplan dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op gronden, behorende tot een zone als bedoeld in artikel 74 vanwege het college van burgemeester en wethouders een akoestisch onderzoek ingesteld naar:

a. de geluidsbelasting die door woningen binnen de zone vanwege de weg zou worden ondervonden zonder de invloed van maatregelen die de geluidsbelasting beperken;

b. de doeltreffendheid van de in aanmerking komende verkeersmaatregelen en naar andere maatregelen om te voorkomen dat de in de toekomst vanwege de weg optredende geluidbelasting van de onder a bedoelde objecten de waarden, die ingevolge artikel 82 of artikel 100 als ten hoogste toelaatbare worden aangemerkt, te boven zou gaan.

2.5.3. Voorafgaand aan de vaststelling van het plan heeft de regionale Milieudienst akoestisch onderzoek verricht naar de geluidbelasting van het verkeer over de Heimolen op de te bouwen woningen. Hierbij is uitgegaan van een maximale snelheid van 30 km/u op de Heimolen. Ten tijde van de vaststelling van het plan gold echter nog een maximaal toegestane snelheid van 80 km/u op de Heimolen ter hoogte van de vier oostelijk gelegen RvR-woningen, zo blijkt uit het nader onderzoek dat de raad heeft overgelegd. Deze woningen worden gebouwd binnen een afstand van 250 m van de as van de weg en staan derhalve binnen een zone als bedoeld in artikel 74 van de Wgh. Het gemeentebestuur is voornemens om ook voor dit deel van de Heimolen een maximaal toegestane snelheid van 30 km/u in te stellen. De maximumsnelheid en geluidbelasting op de Heimolen liggen evenwel feitelijk hoger dan waarvan bij de vaststelling van het bestreden besluit is uitgegaan en het akoestisch onderzoek voldoet in zoverre derhalve niet aan de vereisten als genoemd in artikel 77 van de Wgh. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met artikel 77 van de Wgh.

Het betoog slaagt. Weliswaar heeft de raad bij brief van 25 juni 2012 alsnog een akoestisch onderzoek overgelegd, waarbij is uitgegaan van een minimumsnelheid van 80 km/u op het betreffende weggedeelte, doch daaruit blijkt dat ter plaatse van drie van de vier oostelijk gelegen woningen de geluidbelasting meer bedraagt dan de voorkeurswaarde van 48 dB uit de Wgh zodat het plan nog altijd niet voldoet aan deze wet.

2.6. Pals-van den Kieboom stelt dat uit de rapportage van het Natuurloket volgt dat in het gebied beschermde broedvogelsoorten en vaatplanten

voorkomen. Daarnaast komen volgens haar in en om het gebied ook nog andere beschermde soorten voor. De raad heeft volgens Pals-van den Kieboom ten onrechte nagelaten om een grondig onderzoek te verrichten naar de aanwezigheid van beschermde dieren en planten. De bouw van de beoogde woningen zal daarom leiden tot strijd met de Flora- en faunawet (hierna: Ffw).

2.6.1. Over de Ffw stelt de raad dat op basis van de verrichte quick scan een beeld is verkregen van beschermde flora en fauna en dat bij de uitvoering van het plan een algemene zorgplicht in acht moet worden genomen met betrekking tot beschermde soorten.

2.6.2. De vragen of een vrijstelling geldt dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is, komen pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. De raad dient een plan echter niet vast te stellen indien hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Uit informatie van het Natuurloket volgt dat binnen het kilometervierkant waar het plangebied deel van uitmaakt beschermde vaatplanten en broedvogelsoorten voorkomen. Deze informatie is van 2004 en is volgens de raad al enigszins gedateerd. In de plantoelichting wordt vermeld dat het aannemelijk is dat het plangebied geen biotoop en foerageergebied vormt voor beschermde diersoorten, nu dit werd gebruikt als akker voor aspergeteelt. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Ffw niet op voorhand in de weg zal staan aan de uitvoerbaarheid van het plan. Dit standpunt wordt overigens bevestigd door het veldonderzoek van het Natuur-Wetenschappelijk Centrum, waarvan de resultaten zijn opgenomen in het rapport "Natuurwaardenonderzoek in het kader van een nieuwbouwproject aan de Heimolen in de gemeente Bergen op Zoom" van januari 2012. Uit dit rapport volgt dat in het plangebied geen vaste rust- of verblijfplaatsen van beschermde diersoorten voorkomen en de aanwezigheid van beschermde vaatplanten kan worden uitgesloten.

Het betoog faalt.

2.7. Over de door Pals-van den Kieboom genoemde schending van artikel 5 van de overeenkomst inzake de RvR-regeling overweegt de Afdeling dat deze overeenkomst geen deel uitmaakt van het bestreden besluit en de nakoming hiervan in de onderhavige procedure dan ook niet aan de orde kan komen.

2.8. In hetgeen Pals-van den Kieboom heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, wat betreft de plandelen met de bestemming "Wonen" tussen Heimolen 72 en 78, niet berust op een deugdelijke motivering en, wat betreft de vier oostelijk gelegen woningen binnen deze plandelen, is genomen in strijd met de Wgh. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 77 van de Wgh te worden vernietigd.

2.9. 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 gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bergen op Zoom van 30 juni 2011, voor zover het betreft de plandelen met de bestemming "Wonen" tussen Heimolen 72 en 78;
- III. gelast dat de raad van de gemeente Bergen op Zoom aan M.P.J. Pals-van den Kieboom het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. N.S.J. Koeman, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.P.F. Boermans, ambtenaar van staat.

w.g. Koeman
lid van de enkelvoudige kamer

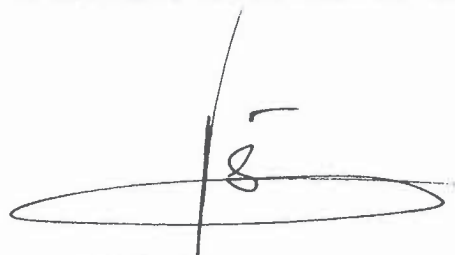
w.g. Boermans
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 augustus 2012

429-656.

Verzonden: 29 augustus 2012

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' and 'S' intertwined, with a horizontal line crossing through them.

mr. H.H.C. Visser