

Beslisnota voor de Gemeenteraad

Onderwerp: Bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen'/toepassing bestuurlijke lus

Voorgesteld besluit

De gemeenteraad besluit:

1. De motiveringsgebreken in het raadsbesluit van 24 september 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen' te herstellen conform de aanvullende motivatie onder 'Argumenten' in dit voorstel.

Aanleiding

Op 24 september 2020 heeft uw raad het bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen' vastgesteld. Dit plan voorziet in de bouw van vier vrijstaande woningen in een erfachtige setting op het perceel De Passerot 18 in Wijchen. Tegen dit besluit is door de eigenaar van een aangrenzend perceel beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Over dit beroep heeft de Afdeling op 20 april 2022 een tussenuitspraak gedaan. De Afdeling vindt dat uw raad alsnog dient te motiveren op grond waarvan de realisatie van het in het bestemmingsplan voorziene aantal nieuwe woningen mogelijk is, ondanks het maximaal aantal nieuwe woningen dat op grond van de 'Beleidsnota wonen en werken in het buitengebied' (februari 2005) en de 'Notitie functieverandering in het buitengebied' (oktober 2007) is toegestaan. Ook dient uw raad alsnog te motiveren dat deze woningen voldoen aan de vereisten van de Woonagenda Subregio Nijmegen en omstreken 2017-2027. Alle overige beroepsgronden van appellant slagen niet. In de tussenuitspraak wordt uw raad opgedragen om beide motiveringsgebreken binnen 24 weken na de verzending van deze uitspraak te herstellen. Dit wordt de 'bestuurlijke lus' genoemd.

De tussenuitspraak van de Afdeling, uw besluit van 24 september 2020 en het bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen' zijn bijgevoegd. Om kort te zijn verwijzen wij uw raad verder naar deze bijlagen.

Eerdere besluiten

Datum	Korte omschrijving eerder genomen besluit (vermeld zo mogelijk het zaaknummer/documentnummer)
24-09-2020	Besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen'/zaaknummer Z/18/020112

Gewenst resultaat

De motivatie van de vaststelling van het bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen' op twee onderdelen aanvullen, waardoor dit plan in beroep in stand kan blijven.

Argumenten**1.1 Hiermee kan de Afdeling het geschil finaal beslechten.**

Hieronder gaan wij in op de door de Afdeling geconstateerde motiveringsgebreken.

Allereerst beschrijven wij kort de relevante inhoud van de tussenuitspraak. Daarna vullen wij de motivatie aan.

I. Regionaal functieveranderingsbeleid***Strekking tussenuitspraak***

Voor het realiseren van nieuwe woningen in het buitengebied in ruil voor sanering van voormalige agrarische bebouwing geldt regionaal beleid. Dit beleid is vastgelegd in de 'Beleidsnota wonen en werken in het buitengebied' (februari 2005) van de gemeenten Beuningen, Druten, West Maas en Waal en Wijchen én in de 'Notitie functieverandering in het buitengebied' (oktober 2007) van de KAN-raad. De strekking van dit beleid is -onder andere- dat het mogelijk is om bij sloop van 750 m² bedrijfsbebouwing één vrijstaande woning te realiseren. Als 1.500 m² of meer aan bedrijfsbebouwing wordt gesloopt, kunnen ter plaatse twee vrijstaande woningen worden gerealiseerd.

Op het perceel De Passerot 18 is ruim 2.500 m² aan voormalige agrarische bebouwing gesloopt. Volgens uw raad is dit ruim voldoende en legitiem voor het in het plan voorziene aantal nieuwe woningen. Daarnaast past deze opzet stedenbouwkundig goed in de structuur van het gebied en doet een verdere afschaling van het plan in de vorm van minder woningen geen recht aan de aard en omvang van het plangebied.

Tijdens de zitting is namens uw raad toegelicht dat beide beleidsnota's niet recent zijn en dat een letterlijke lezing daarvan een onaanvaardbare uitkomst zou inhouden, omdat in dat geval slechts twee nieuwe woningen mogen worden gerealiseerd.

De Afdeling concludeert dat het realiseren van maximaal twee vrijstaande woningen op grond van beide beleidsnota's is toegestaan, ongeacht hoeveel m² voormalige bedrijfsbebouwing is gesloopt. De Afdeling vraagt zich dan ook af hoe het standpunt van uw raad moet worden opgevat: is het regionale beleid niet meer van toepassing (verouderd) of heeft uw raad daarvan af willen wijken op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht? Deze onduidelijkheid betekent dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan volgens de Afdeling niet op een deugdelijke motivering berust.

Aanvullende motivatie

Het bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen' voorziet in vergelijking met het vigerende bestemmingsplan per saldo in een planologische toevoeging van drie nieuwe woningen. De voormalige eerste en tweede agrarische bedrijfswoning (respectievelijk De Passerot 18 en 16) zijn namelijk al eerder met een woonbestemming in het bestemmingsplan 'Buitengebied' opgenomen. Beide woningen maken echter nu ook onderdeel uit van het plangebied van eerstgenoemd bestemmingsplan. Daarvoor zijn twee redenen, te weten:

1. Het perceel De Passerot 16 -met daarop de aanwezige voormalige tweede agrarische bedrijfswoning- is aan het plangebied toegevoegd vanwege een grondverkoop en daarmee een vergroting van de woonbestemming voor het realiseren van bijgebouwen.

2. Het perceel De Passerot 18 is aan het plangebied toegevoegd, omdat met het gelijknamige bestemmingsplan nu concreet invulling wordt gegeven aan de functieverandering naar wonen, onder andere met een nieuwe herbouwmogelijkheid van de afgebroken voormalige eerste agrarische bedrijfswoning.

Met betrekking tot de vaststelling van het bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen' wordt uw raad voorgesteld om met toepassing van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht af te wijken van het regionale functieveranderingsbeleid. Hierdoor kunnen ter plaatse niet maximaal twee, maar drie nieuwe vrijstaande woningen worden opgericht. Hiertoe stellen wij de navolgende motivatie voor.

1.
De transformatie van het gebied naar woningbouw is vanuit ruimtelijk, milieukundig en planologisch oogpunt gewenst en passend, gelet op de functiewijziging en de omvang en ligging van het plangebied. Uw raad heeft hierin een eigen beleidsvrijheid en u heeft er bewust voor gekozen om op basis van het beleid en de inherente afwijkmogelijkheid gebruik te maken van de mogelijkheid om in dit geval een extra woning mogelijk te maken. Deze extra woning is gelet op de grootte van het plangebied, de totale oppervlakte aan agrarische bedrijfsbebouwing die is gesaneerd en de ligging goed inpasbaar in en ook acceptabel voor de bestaande omgeving. Bovendien is hiermee sprake van een proportionele invulling van de herontwikkelingslocatie.

2.
De gemeente Wijchen heeft in haar 'Beleidsnota wonen en werken in het buitengebied' de uitgangspunten van het regionale beleid voor functieverandering nader uitgewerkt. Daarmee streeft de gemeente naar een (kapitaal-)krachtige plattelandseconomie, waardoor een financieel fundament onder behoud en versterking van ruimtelijke kwaliteit wordt gelegd. Ook wenst de gemeente de leefbaarheid te behouden door een gedifferentieerde bevolkingsopbouw. Inzet is versterking van het landschap door onder andere het toestaan van nieuwe woonbebouwing op te saneren voormalige agrarische bedrijfslocaties.

3.
Het doel van het gemeentelijk beleid is om verpaupering en ongewenst gebruik van vrijkomende agrarische bedrijfslocaties te voorkomen. Om dit mogelijk te maken richt het beleid van de gemeente zich op passende herontwikkelingsmogelijkheden van deze locaties. Een dergelijke herontwikkeling vergt altijd een afweging op maat, aangezien iedere locatie anders is (bijvoorbeeld qua oppervlakte, ligging, etc.). Dit alles op een wijze die ruimtelijk tot aanzienlijke ontstening leidt, die functioneel leidt tot een passende woonbestemming en die het planeconomisch mogelijk maakt om de sanering uit te voeren.

4.
De gemeente is van mening dat de beoogde ontwikkeling past binnen het functieveranderingsbeleid, enkel met uitzondering van het aantal te realiseren woningen.

Het betreft in dit geval echter een afwijking die in redelijkheid kan worden aangemerkt als een relatief geringe afwijking. Daarbij geldt dat het beleid in het algemeen vooral voor ogen heeft om te komen tot een kwaliteitsverbetering voor de omgeving en om die verbetering ook mogelijk te maken.

5.

De locatie ligt weliswaar formeel in het buitengebied, maar ook binnen de fysieke barrière die de A326 vormt. Wij beschouwen de locatie daarom als kernrand; aanmerkelijk anders dan het buitengebied aan de noordzijde van de A326 en de buitengebieden van de kerkdorpen van Wijchen. De locatie behoort tot een gebied dat een overgangszone is tussen de woonwijken in Wijchen-Noord en de echte buitengebieden. In deze zone is reeds een iets hogere bebouwingsdichtheid aanwezig en een gemiddeld kleine kavelmaat dan in de echte buitengebieden.

De kavelmatten die ontstaan indien het bestemmingsplan 4 vrijstaande woningen mogelijk maakt, sluiten goed aan bij bestaande kavelmatten in de directe omgeving. De in het bestemmingsplan opgenomen landschappelijke inpassing door middel van een beeldkwaliteitsplan sluit aan bij de voornoemde omgevingskarakteristiek.

6.

De woningen worden binnen hetzelfde perceel gerealiseerd als waarop voorheen het intensieve agrarische bedrijf stond. Voor de omgeving heeft dit geen enkel negatief gevolg in vergelijking met een situatie waarbij in het bestemmingsplan één woning minder bestemd zou worden. Omdat het omgevingsaspect voor wat betreft het realiseren van 1 extra woning als nihil is beoordeeld, zijn wij van mening dat dit plan voor alle belanghebbenden uit de omgeving zeker aanvaardbaar is. Er worden als gevolg van de beleidsafwijking geen belangen van derden aangetast.

7.

Stichting Talis heeft de locatie aangekocht in de verwachting dat hier nieuwbouw van tientallen sociale huurwoningen mogelijk zou zijn. De gemeente heeft destijds die verwachting geschapen, mede omdat er ook toen al een tekort aan sociale huurwoningen in Wijchen bestond. Om verschillende redenen is op deze locatie geen sociale woningbouw mogelijk gebleken. Talis -een stichting zonder winstoogmerk met als doel maatschappelijk kapitaal zorgvuldig en goed in te zetten- heeft de grond voor een fors bedrag aangekocht en daar zijn in de loop der tijd veel kosten bij gekomen, waardoor de boekwaarde inmiddels behoorlijk is opgelopen. Door het realiseren van 1 extra woning wordt ook de financiële uitvoerbaarheid van het plan geborgd.

Resumerend is er met de vaststelling van het bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen' een locatiespecifieke afweging gemaakt die ertoe leidt dat een (planologische) toevoeging van 3 woningen, in afwijking van het regionale functieveranderingsbeleid, is gerechtvaardigd. De locatiespecifieke afweging is vanuit ruimtelijk, milieukundig en planologisch oogpunt passend en past ook binnen de overige uitgangspunten van de regelgeving en het beleid inzake de herontwikkeling van vrijkomende agrarische bedrijven. Daarnaast komt de gemeente met het toevoegen van 3 woningen (in plaats van 2) tegemoet aan de bij Talis gewekte verwachtingen en gemaakte kosten om haar maatschappelijke taak inzake sociale woningbouw in Wijchen te kunnen vervullen.

II. Woonagenda Subregio Nijmegen en omstreken 2017-2027

Strekking tussenuitspraak

Een bestemmingsplan dat nieuwe woningen mogelijk maakt moet volgens de Omgevingsverordening Gelderland passen binnen een door Gedeputeerde Staten vastgestelde regionale woonagenda. In dit geval de Woonagenda Subregio Nijmegen en omstreken 2017-2027. In deze agenda is een aantal afspraken opgenomen waaraan bestemmingsplannen voor nieuwe woningen moeten voldoen. Voldoet een dergelijk plan niet aan deze afspraken, dan is voor realisatie daarvan onder meer instemming van Gedeputeerde Staten vereist.

In de toelichting van het bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen' heeft uw raad vermeld dat de woningaantallen (kwantitatief) passen binnen de regionale afspraken en dat de woningtypologieën kwalitatief passen binnen het gemeentelijk beleid. Ook is in de plantoelichting beschreven hoe het betreffende woningbouwplan zich verhoudt tot de gemeentelijke woonvisie.

De Afdeling concludeert dat uw raad noch in de plantoelichting noch in andere procedurestukken expliciet en voldoende concreet is ingegaan op de afspraken in de Woonagenda Subregio Nijmegen en omstreken 2017-2027. Dit brengt met zich mee dat hierdoor ook niet duidelijk is of Gedeputeerde Staten op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Omgevingsverordening Gelderland met dit bestemmingsplan moeten instemmen, omdat niet vaststaat dat dit plan past binnen de Woonagenda Subregio Nijmegen en omstreken 2017-2027. Hierdoor berust het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan volgens de Afdeling -ook op dit onderdeel- niet op een deugdelijke motivering.

Aanvullende motivatie

Met betrekking tot de vaststelling van het bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen' stellen wij uw raad voor om ten aanzien van de Woonagenda Subregio Nijmegen en omstreken 2017-2027 (hierna: de Woonagenda) onderstaande motivatie aan het plan toe te voegen.

In de Woonagenda is afgesproken dat bij de onderbouwing van nieuwe woningbouwplannen (kwalitatief en kwantitatief) gemeenten in ieder geval in een onderbouwing moeten aangeven hoe het plan zich verhoudt tot/bijdraagt aan:

1. De kwalitatieve uitgangspunten van de regionale woonagenda.
2. De eigen gemeentelijke woonvisie.
3. De meest recente provinciale Primos-prognose en de meest recente gezamenlijke regionale woningmarktanalyse.
4. In het geval van CPO/zelfbouw projecten: aantonen directe vraag wanneer mogelijk (hier niet van toepassing).

Ad. 1.

Het woningbouwplan aan De Passerot 18 in Wijchen past binnen ambitie 2 'Diversiteit versterken' van de Woonagenda. Om te voorkomen dat we alleen 'meer van hetzelfde' krijgen, willen we ook kansen benutten om nieuwe woonmilieus en woonvormen te ontwikkelen, zodat de subregio een breed aanbod aan kwaliteit kan blijven aanbieden aan huidige en nieuwe inwoners.

Dit plan voorziet in het toevoegen van woningen in een landelijk woonmilieu en is daarmee in lijn met deze kwalitatieve ambitie.

Daarnaast past het woningbouwplan binnen de noodzaak om de woningbouw te versnellen. Dit is één van de thema's uit de Woonagenda. De totale woningbouwopgave in de gemeente Wijchen is momenteel globaal 2.370 woningen (1.500 plus 870 extra op twee versnellingslocaties). Over deze versnelling is in de Woonagenda afgesproken dat in de eerste vijf jaar (2017-2022) 70% van het totaal van de richtlijn wordt gerealiseerd. Voorliggend plan past bij dit thema.

Inmiddels is de Woonagenda Subregio Nijmegen en omgeving 2017-2027 opgevolgd door de versie voor de periode 2020-2030. Het woningbouwplan aan De Passerot 18 in Wijchen past ook binnen deze versie van de Woonagenda. Er wordt namelijk gewerkt vanuit vier thema's, waarbij voorliggend woningbouwplan vooral past binnen het thema 'Verantwoord versnellen'. Hierbij gaat het om de hoognodige versnelde toevoeging van woningen om het relatief hoge woningtekort in de regio aan te pakken. Maar ook om ruimte te bieden aan specifieke woonmilieus, zoals landelijk wonen. Het plan past daarmee ook binnen de huidige Woonagenda.

Ad. 2.

Op pagina 14/15 van de toelichting van het bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen' staat beschreven dat het woningbouwplan past binnen de 'Woonvisie Wijchen 2015 Thuis in Wijchen'. In de woonvisie zijn de woonwensen en het thuisgevoel van Wijchenaren vertaald naar de woningvoorraad en de leefomgeving van Wijchen in de toekomst. De Woonvisie geeft aan dat het behouden en versterken van de diversiteit, herkenbaarheid en eigenheid (identiteit) binnen een wijk belangrijk is.

De in voorliggend bestemmingsplan voorgestelde bebouwing sluit qua aantal, dichtheid en omvang nauw aan bij de aanwezige bebouwing in de omgeving en kan bovendien een impuls geven aan de verbetering c.q. versterking van de leefbaarheid in dit gebied. De invulling van onderhavige locatie, met naast de reeds bestemde twee vrijstaande woningen nog drie in de omgeving passende vrijstaande woningen, sluit bovendien aan bij het (beperkte) segment van landelijk wonen; de meest geëigende invulling van deze voormalige agrarische bedrijfslocatie. Daarnaast leent de grootte van de woningen zich ervoor om levensloopbestendige woningen te realiseren, waarmee ook aan de kwalitatieve woningbouwopgave invulling kan worden gegeven.

Ad. 3.

De Primos-prognose is input voor het regionale woningmarktonderzoek, dat weer als bouwsteen dient voor de Woonagenda. Het meest recente woningmarktonderzoek is het Woningmarktonderzoek 2019 Regio Arnhem-Nijmegen. Hierin is een duidelijke behoefte aan extra woningen geconstateerd, die enerzijds voortkomt uit de huishoudensgroei en anderzijds uit een woningtekort. Daarmee past voorliggend woningbouwplan binnen genoemde prognose en analyse.

Het woningbouwplan aan De Passerot 18 in Wijchen is al sinds jaren opgenomen in de gemeentelijke woningbouwmonitor met alle woningbouwplannen die in ontwikkeling zijn. Het plan maakt daarmee al jaren onderdeel uit van de Wijchense plancapaciteit.

Openbaar

Zaaknummer: 86035

Genoemd woningbouwplan levert een bijdrage aan de versnelling van de woningbouw, voegt een nieuw woonmilieu toe (landelijk wonen) en bevordert de doorstroming op de woningmarkt. Kortom, alle volkshuisvestelijke seinen staan op groen om dit plan snel te realiseren.

Uit het bovenstaande volgt dat het woningbouwplan aan De Passerot 18 in Wijchen voldoet aan de Woonagenda. Daarmee is van een situatie als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, van de Omgevingsverordening Gelderland geen sprake.

Tegenargumenten en risico's

1.1 Het raadsbesluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt vernietigd als er geen gehoor wordt gegeven aan toepassing van de bestuurlijke lus.

In de tussenuitspraak van 20 april 2022 draagt de Afdeling uw raad op om de motiveringsgebreken in uw besluit van 24 september 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen' binnen 24 weken te herstellen. Geeft uw raad geen gehoor aan deze opdracht, dan wordt genoemd besluit door de Afdeling vernietigd.

Financiële gevolgen

Niet van toepassing.

Communicatie

Niet van toepassing.

Inwonersparticipatie

Niet van toepassing.

Uitvoering of Vervolgstappen

Nadat uw raad het herstelbesluit heeft genomen worden de Afdeling, appellant en Talis daarover geïnformeerd. Ook wordt dit besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend gemaakt. Gelet op de door de Afdeling gegeven hersteltermijn van 24 weken moet dit alles uiterlijk op woensdag 5 oktober 2022 hebben plaatsgevonden.

Geheimhouding

Niet van toepassing.

Voorstel/advies

De teams Wonen en Juridische Advisering hebben meegelezen met dit voorstel. Hun opmerkingen zijn hierin verwerkt.

Bijlagen:

1. Tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 20 april 2022
2. Raadsbesluit d.d. 24 september 2020
3. Bestemmingsplan 'De Passerot 18 in Wijchen'