# Uitspraak 202005545/1/R3 en 202005839/1/R3

| | |
|---|---|
| ECLI | ECLI:NL:RVS:2022:653 |
| Datum uitspraak | 2 maart 2022 |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 30 juni 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Ooststellingwerf voor twee woningen hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder vastgesteld ten behoeve van het bestemmingsplan "Woningbouw Herenweg te Donkerbroek". Bij besluit van 30 juni 2020 heeft de raad van de gemeente Ooststellingwerf het bestemmingsplan "Woningbouw Herenweg te Donkerbroek" vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in de realisering van twee vrijstaande woningen op een perceel in het lint van de Herenweg in Donkerbroek. Het gaat om een weideperceel ter hoogte van de Herenweg 122 en 124. Direct ten oosten en westen van het plangebied liggen woningen. Ten noorden, aan de overzijde van de Herenweg, is een pluimveehouderij gelegen. [appellant sub 1] en anderen wonen allen aan de Herenweg in Donkerbroek. Zij vrezen voor een aantasting van hun woongenot. |

Volledige tekst

202005545/1/R3 en 202005839/1/R3.
Datum uitspraak: 2 maart 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Donkerbroek, gemeente Ooststellingwerf,

2. [appellanten sub 2] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), beiden wonend te

Donkerbroek, gemeente Ooststellingwerf,
appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Ooststellingwerf,

2. het college van burgemeester en wethouders van Ooststellingwerf,

verweerders.

Procesverloop

*Zaaknummer 202005839/1/R3*

Bij besluit van 30 juni 2020 (hierna: het besluit hogere waarden) heeft het college voor twee woningen hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) vastgesteld ten behoeve van het bestemmingsplan "Woningbouw Herenweg te Donkerbroek".

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen beroep ingesteld.

*Zaaknummer 202005545/1/R3*

Bij besluit van 30 juni 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Woningbouw Herenweg te Donkerbroek" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

Beide zaaknummers

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 7 januari 2022, waar [appellant sub 1] en anderen, van wie [een van de appellanten], bijgestaan door [gemachtigde], [appellant sub 2], bijgestaan door mr. R. Scholten, rechtsbijstandverlener te Apeldoorn, de raad, vertegenwoordigd door mr. L. Mathey, advocaat te Groningen, en M.J. van der Zwaag, en het college, vertegenwoordigd door mr. L. Mathey, advocaat te Groningen, en M.J. van der Zwaag, zijn verschenen. Verder is [partij], bijgestaan door mr. D. Sietses, advocaat te Heerenveen, ter zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan voorziet in de realisering van twee vrijstaande woningen op een perceel in het lint van de Herenweg in Donkerbroek. Het gaat om een weideperceel ter hoogte van de Herenweg 122 en 124. Direct ten oosten en westen van het plangebied liggen woningen. Ten noorden, aan de overzijde van de Herenweg, is een pluimveehouderij gelegen.

Omdat bij realisatie van het bestemmingsplan de voorkeurswaarde uit de Wgh op de gevels van de voorziene woningen met maximaal 4 dB zal worden overschreden, is het besluit hogere waarden vastgesteld.

2. [appellant sub 1] en anderen wonen allen aan de Herenweg in Donkerbroek. Zij vrezen voor een aantasting van hun woongenot. Volgens [appellant sub 1] en anderen zal de

woningbouw onder meer leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het open landschap en hun vrije uitzicht. [appellant sub 2] is eigenaar van de pluimveehouderij aan de [locatie A] in Donkerbroek. Hij vreest dat de pluimveehouderij belemmerd zal worden door de woningbouw.
Besluit hogere waarden

3. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het besluit hogere waarden in strijd met de Wgh is vastgesteld. Zij stellen daartoe dat het college zich er eerst van had moeten vergewissen dat de bouw van de woningen noodzakelijk is. Verder voeren [appellant sub 1] en anderen aan dat ten onrechte niet is gemotiveerd waarom hun zienswijze niet heeft geleid tot wijzingen in het definitieve besluit. Bovendien stellen zij dat het besluit niet berust op een zienswijzennota, omdat de raad niet heeft ingestemd met de zienswijzennota versie mei 2020. Tot slot betogen zij dat in strijd met artikel 5.4, eerste lid, aanhef en onder d, van het Besluit geluidhinder een verklaring dat maatregelen worden getroffen om de binnenwaarden te garanderen, ontbreekt.

3.1. 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 beroep komt.

3.2. De regeling in de Wgh strekt ertoe dat bij besluit wordt vastgesteld welke geluidbelasting - na het zo mogelijk treffen van maatregelen - bij de voorziene woningen maximaal mag optreden. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.93 en 10.94, strekt de regeling daarmee tot bescherming van de toekomstige bewoners van de te bouwen woningen.

[appellant sub 1] en anderen zijn geen eigenaren van één van de woningen waarvoor hogere waarden zijn vastgesteld en ook is niet gebleken van concrete interesse in de koop en/of bewoning van een van de woningen die in het plan zijn voorzien. Onder deze omstandigheden strekt de regeling van de Wgh naar het oordeel van de Afdeling kennelijk niet tot bescherming van hun belangen, zodat wat zij aanvoeren tegen het besluit hogere waarden niet kan leiden tot vernietiging van dat besluit. Daarom ziet de Afdeling af van een inhoudelijke bespreking van het beroep.

Conclusie

4. Het beroep van [appellant sub 1] en anderen tegen het besluit hogere waarden is ongegrond.

5. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Bestemmingsplan

Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en

regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.
Bestemmingsplan "Buitengebied 2016"

7. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] betogen dat het plan ten onrechte afwijkt van het hiervoor geldende bestemmingsplan "Buitengebied 2016", waarin ter plaatse geen woningbouw werd toegestaan. Er hebben zich volgens hen sinds de vaststelling van dat plan geen onvoorzienbare gebeurtenissen voorgedaan, op grond waarvan van deze lijn zou kunnen worden afgeweken. Ook is de planologische aanvaardbaarheid van de afwijking volgens hen in het geheel niet gemotiveerd. Zij voeren aan dat in de plantoelichting wel wordt gesteld dat de toevoeging van de woningen in het plangebied qua beleid, openheid van het landschap, milieugevolgen planologisch aanvaardbaar is, maar dat deze stelling niet nader wordt toegelicht.

7.1. De raad stelt dat er geen rechtsregel is die zich ertegen verzet dat kort na de vaststelling van een bestemmingsplan, een afwijking op dat plan wordt voorbereid wanneer zich een concrete ontwikkeling aandient. Het bestemmingsplan buitengebied is in zoverre niet maatgevend. Volgens de raad kan een dergelijke afwijking niet worden gekwalificeerd als een afwijking van beleid. De raad stelt dat het plan voldoende ruimtelijk is onderbouwd en blijk geeft van een goede ruimtelijke ordening. De raad verwijst naar de plantoelichting, gelezen in samenhang met de onderliggende onderzoeken.

7.2. De Afdeling stelt voorop dat aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

De omstandigheid dat het hiervoor geldende plan binnen het plangebied niet in woningbouw voorzag, maakt op zichzelf dan ook niet dat de raad in het voorliggende plan niet voor de daarin voorziene ontwikkeling kan kiezen. De plantoelichting en de bijbehorende stukken bevatten een motivering en afweging voor de nieuwe bestemmingen en regels voor de gronden van het plangebied. Zo is toegelicht waarom deze twee woningen ruimtelijk inpasbaar zijn. De bouwmassa en situering van de bebouwing sluiten volgens de raad aan bij de directe omgeving, waarbij het doorzicht naar het landelijk gebied blijft gehandhaafd.

Het betoog slaagt niet.

8. In het onderstaande zal aan de hand van de beroepsgronden van [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] worden beoordeeld of het bestemmingsplan in zoverre voldoende is gemotiveerd en of de raad zich bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

Gemeentelijk beleid

9. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] betogen dat het plan in strijd is met het Woonplan 2011-2020 en de Woonvisie 2017-2022. Ten aanzien van het Woonplan en de Woonvisie stellen zij dat het plan niet voldoet aan het uitgangspunt dat nieuwbouw op

inbreidingslocaties prioriteit heeft boven uitbreidingslocaties. Daarnaast betogen zij dat de locatie zich in afwijking van de Woonvisie niet bevindt in één van de drie kerndorpen. Verder betogen zij dat niet wordt voldaan aan de eis van de Woonvisie dat de woningen moeten voorzien in een behoefte. Verder stellen [appellant sub 1] en anderen dat er, in strijd met de Woonvisie, geen draagvlak voor de woningen is.
9.1. De raad stelt dat het plan niet in strijd is met het Woonplan en de Woonvisie. Volgens de raad is in dit geval sprake van een beperkte verdichting van een bebouwingslint buiten de bebouwde kom. De beleidsnota's geven ruimte om dergelijke kleinschalige particuliere incidentele initiatieven te faciliteren. Verder stelt de raad dat het Woonplan en de Woonvisie weliswaar prioriteit geven aan inbreiding in plaats van uitbreiding, maar dat uitbreiding niet is uitgesloten. De raad stelt verder dat het plan in de woonbehoefte voorziet. De raad stelt dat volgens vaste rechtspraak niet vereist is dat een initiatiefnemer bij omwonenden lokaal draagvlak heeft verkregen voor de ontwikkeling. Dit is ook geen onderdeel van gemeentelijk beleid.

9.2. Bij besluit van 17 december 2019 heeft de raad het Woonplan ingetrokken. Er bestaat dan ook geen aanleiding het bestemmingsplan, dat op 30 juni 2020 is vastgesteld, hieraan te toetsen.

9.3. In de Woonvisie staat op p. 11 dat de gemeente met de woonvisie wil bereiken dat de focus op inbreiding in plaats van uitbreiding ligt, dat woningtoevoegingen worden geconcentreerd door nieuwbouw op in- of uitbreidingslocaties in de drie kerndorpen en incidenteel in andere dorpen en dat de nieuwbouwmogelijkheden optimaal worden ingezet om woningen toe te voegen waar ook in de toekomst behoefte aan is. Op p. 12 van de Woonvisie staat dat de gemeente initiatieven van dorpen en bewoners wil faciliteren indien die voorzien in een behoefte, draagvlak hebben en realistisch zijn.

9.4. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet met de Woonvisie in strijd is. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat in de Woonvisie weliswaar nadruk wordt gelegd op het bouwen van woningen op inbreidingslocaties, maar dat, zoals de raad heeft toegelicht, het principe "inbreiding voor uitbreiding" geen harde eis is. Het bouwen van woningen op andere locaties wordt niet uitgesloten. Zo is het bouwen op uitbreidingslocaties en incidenteel buiten de drie kerndorpen nadrukkelijk als mogelijkheid in het beleid vermeld. Wat [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding om de raad hierin niet te volgen.

9.5. Over de behoefte betogen [appellant sub 1] en anderen dat voor Donkerbroek een behoefte aan 15 woningen is berekend, terwijl recent acht woningen in een inbreidingslocatie zijn gerealiseerd en in het uitbreidingsplan elf kavels aanwezig zijn. Verder stellen zij dat de voorziene woningen niet in de kwalitatieve behoefte voorzien, omdat de woningen, gelet op de grootte van de kavels, niet in het goedkope segment zullen vallen.

Voor het ontwikkelen van de Woonvisie heeft de raad de "Woningmarktanalyse Ooststellingwerf" door KAW laten uitvoeren. In hoofdstuk 5 van de Woningmarktanalyse staat dat de kwantitatieve woonbehoefte in Donkerbroek in de periode 2017-2025 15 woningen bedraagt. De raad heeft toegelicht dat de locatie die door [appellant sub 1] en anderen als alternatieve woningbouwlocatie wordt genoemd een bestaand nieuwbouwproject betreft, waar nog enkele kavels beschikbaar waren, maar dat deze niet kan dienen als alternatieve locatie voor het bestreden plan. De Afdeling acht het niet aannemelijk dat het initiatief dat met het bestreden plan mogelijk wordt gemaakt, daar

inpasbaar was. In de woningmarktanalyse staat verder in tabel 5.4 dat behoefte bestaat aan woningen binnen de categorie "Eengezins koop". Als voetnoot bij de categorie "Eengezins koop" staat onder tabel 5.4 dat speciale aandacht nodig is om ook woningen tot € 200.00,00 toe te voegen. De Afdeling overweegt dat, indien de voorziene woningen niet in dit segment zullen vallen, dit nog niet leidt tot de conclusie dat dus niet in de kwalitatieve behoefte wordt voorzien. Wat [appellant sub 1] en anderen naar voren hebben gebracht, geeft de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de stelling van de raad dat behoefte bestaat aan de twee vrijstaande woningen in het plangebied.
9.6. Over de stelling van [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] dat het draagvlak voor het plan ontbreekt, overweegt de Afdeling dat de raad onweersproken heeft gesteld dat er geen gemeentelijk ruimtelijk beleid is, waarin specifiek is vastgelegd dat een initiatiefnemer onderzoek naar de omvang van het draagvlak bij omwonenden dient te verrichten en vervolgens dient aan te tonen dat er draagvlak voor het initiatief is. Het enkele ontbreken van draagvlak bij de omwonenden is daarom niet van doorslaggevende betekenis.

9.7. Het betoog slaagt niet.

Openheid landschap, privacy en uitzicht

10. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het plan leidt tot een aantasting van hun woongenot. Zij vrezen voor aantasting van het kenmerkende landschap waarin zij wonen, bestaande uit een afwisseling van bebouwing en openheid. Verder stellen zij dat het plan leidt tot inkijk in bestaande achtererven. Ook stellen zij dat het vrije uitzicht zal verdwijnen.

10.1. De raad stelt dat het plan niet zal leiden tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de woningen van [appellant sub 1] en anderen.

10.2. Naar het oordeel van de Afdeling is niet uitgesloten dat zich in zoverre enige aantasting zal voordoen van het woongenot van [appellant sub 1] en anderen. De Afdeling ziet echter geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen sprake zal zijn van een onevenredige aantasting daarvan. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat in paragraaf 3.2 van de plantoelichting staat dat de bestaande landschapsstructuren als uitgangspunt zijn genomen. Er is gekozen voor twee langgerekte kavels die begeleid worden door opgaande beplanting. De bouwmassa en situering van de bebouwing sluiten aan bij de directe omgeving. Verder staat in de plantoelichting dat het plaatselijk aanwezige doorzicht naar het landelijk gebied gehandhaafd blijft door de woningen op enige afstand van elkaar te situeren en daartussen een strook met de bestemming "Agrarisch" te behouden. In wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de openheid van het landschap in zoverre voldoende is geborgd.

Verder overweegt de Afdeling dat het plan enige aantasting van de privacy tot gevolg kan hebben. Het is niet uitgesloten dat het plan tot enige inkijk vanuit de voorziene woningen in bestaande achtererven zal leiden. Gelet op de bebouwde omgeving heeft de raad zich echter in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voor een onaanvaardbare aantasting van privacy niet hoeft te worden gevreesd. Daarnaast overweegt de Afdeling dat er geen recht bestaat op een vrij uitzicht. Gelet op de ligging van het plangebied, in een bebouwde omgeving, ziet de Afdeling in wat is aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in het plan voorziene woningbouw niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het uitzicht.

Het betoog slaagt niet.

Geurbelasting

11. [appellant sub 1] en anderen betogen dat ter plaatse van de voorziene woningen vanwege geurhinder geen sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het pluimveebedrijf aan de [locatie A] geeft op de geprojecteerde woningen een geurbelasting tussen 9 en 13 odeur. Bij de beoordeling van geur is de raad uitgegaan van de Verordening geurhinder en veehouderij Ooststellingwerf (hierna: de geurverordening). Volgens [appellant sub 1] en anderen is in de geurverordening ten onrechte uitgegaan van een te statische bebouwde kom en van achtergrondwaarden van de geurbelasting. Zij wijzen in dit kader op de "Adviesmemo Beoordeling geurgebiedsvisie en geurverordening Gemeente Ooststellingwerf" van De Roever van 22 mei 2019 (hierna: de memo van De Roever). Volgens [appellant sub 1] en anderen is bij een geurbelasting van 9 tot 13 odeur en toetsend aan de waarden van voorgrondbelasting, sprake van een zeer slechte tot een extreem slechte milieukwaliteit. De raad heeft dit volgens hen ten onrechte niet in de afweging betrokken.

11.1. Zoals hiervoor onder 3.1 en verder al is overwogen, vernietigt de bestuursrechter 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. De Afdeling verwijst naar artikel 8:69a van de Awb.

De belangen van [appellant sub 1] en anderen zijn gelegen in de bescherming van een goed woon- en leefklimaat in de directe omgeving van hun woningen. De regeling in de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: Wgv) strekt tot bescherming van het belang van een omwonende bij beperking van de geurbelasting van zijn woning. De Afdeling verwijst naar haar overzichtsuitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.97. [appellant sub 1] en anderen beroepen zich op normen die kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, maar tot de bescherming van de belangen van de toekomstige bewoners van de voorziene woningen. Het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste staat dan ook in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van de hiervoor genoemde beroepsgrond van [appellant sub 1] en anderen.

12. [appellant sub 2] betoogt dat hij door het plan in zijn bedrijfsvoering zal worden beperkt. [appellant sub 2] stelt dat de raad het "Onderzoek geurbelasting" van BügelHajema Adviseurs van 9 juni 2016 (hierna: het geuronderzoek) niet aan het besluit tot vaststelling van het plan ten grondslag heeft mogen leggen. Volgens [appellant sub 2] is in het geuronderzoek ten onrechte uitgegaan van de definitie van bebouwde kom zoals vervat in de geurverordening. Volgens [appellant sub 2] is de geurverordening ondeugdelijk en in strijd met de Wgv, omdat deze een te statische invulling geeft aan het begrip bebouwde kom in de Wgv en omdat de onderbouwing van de normstelling niet juist is, zodat de daarin opgenomen bepalingen niet kunnen worden gehanteerd als toetsingskader. Daartoe verwijst [appellant sub 2] naar de memo van De Roever. De raad droeg hier kennis van en had daar rekening mee moeten houden, aldus [appellant sub 2]. Volgens [appellant sub 2] moet voor de definitie van het begrip "bebouwde kom" worden uitgegaan van de uitspraak van de Afdeling van 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1515. Uitgaande van deze definitie is sprake van een situatie binnen de bebouwde kom. [appellant sub 2] wijst ook op een memo van de gemeente Ooststellingwerf van 8 mei 2015. [appellant sub 2] betoogt dat niet aan de geurnormen voor een situatie binnen de bebouwde kom wordt voldaan. Volgens [appellant sub 2] wordt in het geuronderzoek dan ook ten onrechte geconcludeerd dat de normen uit de Wgv bij de realisatie van de woningen niet worden overschreden. Ook stelt [appellant sub 2] dat het geuronderzoek gedateerd is en dat een actueler onderzoek had moeten plaatsvinden.

12.1. De raad stelt dat bij de vaststelling van het plan terecht is uitgegaan van een situatie buiten de bebouwde kom en dat het aspect geur in zoverre niet aan de voorgenomen ontwikkeling in de weg staat. Volgens de raad worden de normen uit de Wgv voor een situatie buiten de bebouwde kom niet overschreden. De raad verwijst naar het geuronderzoek.

12.2. Aan het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan heeft de raad het geuronderzoek ten grondslag gelegd. In het geuronderzoek staat dat het plangebied buiten een concentratiegebied ligt. Verder staat in het geuronderzoek dat de gemeente Ooststellingwerf een actief beleid ten aanzien van geur voert. Dit beleid is verwoord in het rapport "Gebiedsvisie Gemeente Ooststellingwerf" van 15 oktober 2008. Ter zitting heeft de raad bevestigd dat met deze verwijzing is beoogd om aansluiting te zoeken bij de geurverordening. In artikel 3 van de geurverordening staat dat binnen de bebouwde kom een norm van 8 ouE/m³ en buiten de bebouwde kom een norm van 20 ouE/m³ geldt. Deze normen blijven volgens het geuronderzoek binnen de bandbreedte die de Wgv daarvoor geeft. De desbetreffende woningen liggen volgens het geuronderzoek buiten de bebouwde kom, waardoor de gemeentelijke norm van 20 ouE/m³ geldt. Het plangebied is volgens het geuronderzoek gedeeltelijk gelegen binnen de geurcontour met een concentratie van 8 tot 20 ouE/m³. Uit de berekeningen blijkt dat de geurbelasting op de te realiseren woningen tussen de 8 en 10 ouE/m³ bedraagt. In het geuronderzoek wordt geconcludeerd dat de gemeentelijke norm bij realisatie van de woningen in het plangebied niet wordt overschreden. Ook staat in het geuronderzoek dat op grond van de milieukwaliteitscriteria van het RIVM sprake is van een redelijk goede tot goede milieukwaliteit. Dit betekent dat er vanwege geur geen beperkingen voor de nieuwbouw gelden. Dit geldt ook voor de pluimveehouderij zelf.

12.3. Het bestuursorgaan mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb voor de wettelijke adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. Als een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan.

12.4. Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat de gegevens uit het geuronderzoek verouderd zijn, overweegt de Afdeling dat artikel 3.1.1a van het Besluit ruimtelijke ordening er niet aan in de weg staat dat onderzoeksgegevens ouder dan twee jaar aan een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan ten grondslag worden gelegd. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075, onder 13.2. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het geuronderzoek verouderd is, dan wel dat zich na de totstandkoming van het onderzoek zodanige ontwikkelingen hebben voorgedaan dat de raad dit onderzoek niet aan het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan ten grondslag heeft mogen leggen.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

12.5. Wat het betoog van [appellant sub 2] betreft dat in het geuronderzoek ten onrechte is uitgegaan van de definitie van bebouwde kom, zoals vervat in de geurverordening, overweegt de Afdeling het volgende.

12.6. Zoals hiervoor is vermeld, heeft de raad ter zitting bevestigd dat in het geuronderzoek

met de verwijzing naar de gebiedsvisie is beoogd aansluiting te zoeken bij de geurverordening. In artikel 1 van de geurverordening is het begrip "bebouwde kom" gedefinieerd als: "Als grens van de bebouwde kom wordt de grenzen aangehouden die zijn aangegeven op de plankaart behorende bij het bestemmingsplan Buitengebied, zoals deze door de raad is vastgesteld in zijn vergadering van 28 februari 2008." In de zienswijzennota heeft de raad beoogd een uitleg van het begrip "bebouwde kom" te hanteren conform de memorie van toelichting bij de Wgv. In het verweerschrift wijst de raad daar ook op.
12.7. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3491, staat in de memorie van toelichting bij de Wgv (Kamerstukken II 2005-2006 30453, nr. 3, blz. 17 en 18) dat de grens van de bebouwde kom, evenals in de ruimtelijke ordening, wordt bepaald door de aard van de omgeving en dat binnen een bebouwde kom de op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing is geconcentreerd tot een samenhangende structuur. Aldus moet de vraag of een perceel in de bebouwde kom is gelegen, worden beantwoord aan de hand van de feiten en de omstandigheden van het concrete geval.

Voor zover in het geuronderzoek aansluiting is gezocht bij de definitie van het begrip "bebouwde kom" in de geurverordening, verdraagt dit zich niet met dit uitgangspunt. Op die manier is de bebouwde kom immers "statisch" vastgelegd en niet bepaald aan de hand van de concrete omstandigheden. De raad is echter toch op het geuronderzoek afgegaan zonder nader te motiveren dat hij de omschrijving van het begrip "bebouwde kom" daarin niet onderschrijft. Het besluit is in zoverre, in strijd met artikel 3:46 van de Awb, niet deugdelijk gemotiveerd.

Het betoog slaagt in zoverre.

12.8. Met het oog op een definitieve beslechting van het geschil, zal de Afdeling hierna ingaan op de onderbouwing van de raad, voor zover hij heeft beoogd een andere uitleg te geven aan het begrip "bebouwde kom", namelijk een uitleg conform de memorie van toelichting bij de Wgv. In dat verband is van belang dat de grens van de bebouwde kom wordt bepaald door de aard van de omgeving en dat binnen een bebouwde kom de op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing is geconcentreerd tot een samenhangende structuur.

De raad stelt dat het plangebied is gelegen in het buitengebied van de gemeente Ooststellingwerf. Het plangebied is gelegen in een langgerekt en extensief bebouwingslint dat bestaat uit (hobbymatige) agrarische bedrijven en burgerwoningen van verschillende afmetingen. Ook is de bebouwing gescheiden door open ruimten. Aan beide zijden van de weg is geen sprake van aaneengesloten percelen waar de bestemming "Wonen" geldt of waar woningen zijn of kunnen worden gebouwd. Ter plaatse van het plangebied is volgens de raad dan ook geen op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing (geconcentreerd tot een aaneengesloten structuur) aanwezig, waar per oppervlakte-eenheid veel mensen wonen of verblijven. Gezien deze beschrijving van de feitelijke situatie ter plaatse, waarvan [appellant sub 2] niet heeft gesteld dat die niet klopt, heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat de gronden van het plangebied niet tot de bebouwde kom behoren, als bedoeld in de Wgv. Dat een gemeenteambtenaar zich in een memo uit 2015 op het standpunt heeft gesteld dat het plangebied niet buiten de bebouwde kom is gelegen, doet aan het voorgaande niet af.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

12.9. Het vorenstaande laat onverlet dat in het geuronderzoek wat de gehanteerde normen betreft aansluiting is gezocht bij de geurverordening. Zoals hiervoor is vermeld, staat in artikel

3 van de geurverordening dat buiten de bebouwde kom een norm van 20 ouE/m³ geldt. Het plangebied is volgens het geuronderzoek gedeeltelijk gelegen binnen de geurcontour met een concentratie van 8 tot 20 ouE/m³. Uit de berekening blijkt dat de geurbelasting op de te realiseren woningen tussen de 8 en 10 ouE/m³ bedraagt. Dit betekent volgens het geuronderzoek dat de gemeentelijke norm bij realisatie van de woningen in het plangebied niet wordt overschreden.
12.10. [appellant sub 2] heeft ter onderbouwing van zijn betoog dat de raad het geuronderzoek niet aan de vaststelling van het plan ten grondslag heeft mogen leggen, aangevoerd dat de daarin gehanteerde normstelling uit de geurverordening niet juist is onderbouwd. Daartoe heeft hij verwezen naar de memo van De Roever. De memo van De Roever is in opdracht van het gemeentebestuur van Ooststellingwerf opgesteld. Het gemeentebestuur heeft De Roever verzocht om een beoordeling van de geurgebiedsvisie en de geurverordening op grond van de Wgv. In de memo van De Roever staat dat de beoordeling van geurhinder in de geurvisie ten onrechte op basis van de waarden voor concentratiegebieden is gedaan en dat de berekening slechts voor achtergrondwaarden van de geurbelasting is uitgevoerd. Een berekening voor voorgrondwaarden ontbreekt. De beoordeling is hierdoor niet onderbouwd, aldus de memo. Ook is volgens De Roever de berekeningswijze niet helder en zijn de invoergegevens niet weergegeven. Daarnaast staat in de memo van De Roever dat het de vraag is of met de gebiedsvisie de geursituatie is beschreven en dat de geursituatie en het niveau van bescherming van het milieu onjuist zijn beschreven. Dit maakt volgens De Roever dat bij het vaststellen van de geurverordening niet is voldaan aan de Wgv.

De raad heeft gesteld dat in het geuronderzoek aansluiting is gezocht bij de normering van de geldende geurverordening en dat daarmee de juiste normen zijn toegepast. In de gebiedsvisie is deze normstelling van de geurverordening uitgebreid gemotiveerd, aldus de raad. Uit het vorenstaande blijkt echter dat in de memo van deskundige De Roever verschillende, gemotiveerde, kritiekpunten op deze normstelling van de geurverordening naar voren zijn gebracht. De Afdeling acht hierbij van belang dat de inhoud van de memo van De Roever ten tijde van de vaststelling van het plan bij de raad bekend was. Uit het geuronderzoek blijkt niet in hoeverre daarmee rekening is gehouden bij de keuze om aansluiting te zoeken bij de normen van de geurverordening en evenmin waarom de kritiek van De Roever niet zou opgaan. Verder overweegt de Afdeling dat ook indien aansluiting kan worden gezocht bij normen uit de geurverordening, de omstandigheid dat daaraan wordt voldaan nog niet zonder meer meebrengt dat daarmee in het kader van de goede ruimtelijke ordening dan ook een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gewaarborgd. In het geuronderzoek is niet toegelicht aan de hand van welke geurbelasting de kwaliteit van het woon- en leefklimaat is beoordeeld. De Afdeling ziet daarom aanleiding voor het oordeel dat het geuronderzoek zodanige leemten of gebreken vertoont dat de raad dit onderzoek in redelijkheid niet aan het bestreden besluit ten grondslag heeft kunnen leggen. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en berust op dit punt, in strijd met artikel 3:46 van de Awb, niet op een deugdelijke motivering.

Het betoog slaagt.

Conclusie en proceskosten

13. Het beroep van [appellant sub 1] en anderen is ongegrond.

14. Gelet op wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het

oordeel dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Het beroep van [appellant sub 2] is gegrond, zodat het bestreden besluit moet worden vernietigd.
15. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder b, van de Awb de raad op te dragen om met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen.

16. De raad hoeft [appellant sub 1] en anderen geen proceskosten te vergoeden. De raad moet de proceskosten van [appellant sub 2] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] en anderen tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Ooststellingwerf van 30 juni 2020 tot het vaststellen van hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder ten behoeve van het bestemmingsplan "Woningbouw Herenweg te Donkerbroek", ongegrond;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 1] en anderen tegen het besluit van de raad van de gemeente Ooststellingwerf van 30 juni 2020 tot de vaststelling van het bestemmingsplan "Woningbouw Herenweg te Donkerbroek", ongegrond;

III. verklaart het beroep van [appellanten sub 2] tegen het besluit van de raad van de gemeente Ooststellingwerf van 30 juni 2020 tot de vaststelling van het bestemmingsplan "Woningbouw Herenweg te Donkerbroek", gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Ooststellingwerf van 30 juni 2020 tot de vaststelling van het bestemmingsplan "Woningbouw Herenweg te Donkerbroek";

V. draagt de raad van de gemeente Ooststellingwerf op om binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak, met inachtneming van wat daarin is overwogen, in zoverre een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Ooststellingwerf tot vergoeding in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten bij [appellanten sub 2] tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Ooststellingwerf aan [appellanten sub 2] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld op 25 februari 2022 door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 2 maart 2022

271-964

# *BIJLAGE*

Verordening geurhinder en veehouderij Ooststellingwerf

Artikel 1 begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder: […]

Bebouwde Kom: Als grens van de bebouwde kom wordt de grenzen aangehouden die zijn aangegeven op de plankaart behorende bij het bestemmingsplan Buitengebied, zoals deze door de raad is vastgesteld in zijn vergadering van 28 februari 2008. […]

Artikel 3 Andere waarden voor de geurbelasting of afstanden

1. Waarden voor veehouderijen waar dieren worden gehouden waarvoor bij ministeriële regeling een geuremissiefactor is vastgesteld. Bebouwde kom. Op grond van artikel 6, eerste lid van de Wet en in afwijking van artikel 3, eerste lid van de Wet bedraagt de maximale waarde voor de geurbelasting van een veehouderij voor zover de voor geur gevoelige objecten in het gebied zich bevinden binnen de bebouwde kom: 8 ouE/m3.Buitengebied (buiten bebouwde kom).Op grond van artikel 6, eerste lid van de Wet en in afwijking van artikel 3, eerste lid van de Wet bedraagt de maximale waarde voor de geurbelasting van een veehouderij voor zover de voor geur gevoelige objecten in het gebied: 20 ouE/m3.

2. Afstanden voor veehouderijen waar dieren worden gehouden waarvoor bij ministeriële regeling niet een geuremissiefactor is vastgesteld. Bebouwde kom. Op grond van artikel 6, derde lid van de Wet en in afwijking van artikel 4, eerste lid bedraagt de afstand ten minste 50 meter Buitengebied (buiten bebouwde kom)Op grond van artikel 6, derde lid van de Wet en in afwijking van artikel 4, eerste lid bedraagt de afstand ten minste 25 meter.