Gemeenteraad

Onderwerp:
Niet-vaststellen bestemmingsplan 'Berghemseweg-Heiweg-Herpen-2016'

Volgnummer:
Dienst/afdeling:

De raad van de gemeente Oss;

gezien het raadsbesluit van 4 februari 2016 inzake het niet-vaststellen van het bestemmingsplan "Berghemseweg - Heiweg - Herpen - 2016";

neemt in acht de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 maart 2017, waarin het beroep van de heer E.A.E.M. Kennis en de besloten vennootschappen AK-Ariès B.V. en Arie Kennis Beheer B.V. (hierna tezamen in enkelvoud: *'AK'*) gegrond is verklaard en ons besluit van 4 februari 2016 om het bestemmingsplan "Berghemseweg - Heiweg - Herpen - 2016" niet vast te stellen is vernietigd en wij daarbij de opdracht hebben gekregen om binnen 26 weken na de verzending van de uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen;

Overweegt:

A.
De Regeling externe veiligheid inrichtingen, waarin de in acht te nemen afstanden bij lpg-stations zijn vastgelegd, is met ingang van 1 juli 2016 gewijzigd. Als gevolg van deze wetswijziging is de in acht te nemen afstand verkleind van 110 meter naar 40 meter vanaf het vulpunt. De afstandsverkleining houdt verband met de zogenoemde Safety Deal op grond waarvan lpg uitsluitend vervoerd wordt met hittewerend beklede tankwagens. Tevens is de Circulaire effectafstanden externe veiligheid lpg-installaties vastgesteld. Deze circulaire bevat een handreiking voor het door gemeenten vast te stellen effectgerichte beleid. Op grond van de circulaire wordt gemeenten verzocht rekening te houden met een afstand van 60 meter tot kwetsbare objecten.

De kortste afstand tussen het vulpunt en de drie woningen die ten noorden van de Berghemseweg na vaststelling van een wijzigingsplan kunnen worden gebouwd, bedraagt ten minste 70 meter. Dit betekent dat het vulpunt de bouw van de drie woningen ten noorden van de Berghemseweg niet meer belemmert.

B.
De Afdeling heeft in haar uitspraak overwogen dat de raad zijn standpunt dat de zes woningen op het perceel van AK niet bijdragen aan een verbetering van de dorpsentree onvoldoende heeft onderbouwd. Volgens de Afdeling heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom de drie woningen aan de noordzijde van de Berghemseweg wel wenselijk worden geacht en de zes woningen op het perceel van AK niet. Daarbij betrekt de Afdeling dat er jarenlang een voornemen heeft bestaan om de dorpsentree van Herpen te verbeteren en daarin ook de gronden van AK te betrekken. Ook in eerdere plannen was woningbouw uitdrukkelijk een optie.

Naar aanleiding van deze overweging van de Afdeling is opdracht verleend aan Buro SRO om te onderzoeken in hoeverre het plan voor de bouw van de zes woningen - mede in relatie tot de bouw van de drie woningen op het camper- en caravanterrein - in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en of hieraan planologische medewerking kan worden verleend. Bij brief van 16 mei 2017 heeft Buro SRO zijn bevindingen kenbaar gemaakt. De brief van Buro SRO is als **bijlage 1** aangehecht.

De raad neemt de conclusies van Buro SRO en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen over. Het woningbouwplan van AK draagt niet bij aan het verbeteren van de dorpsentree van Herpen, omdat (1) door de nieuwbouw van de woningen het open groene beeld rond het autobedrijf verdwijnt, (2) het lpg-vulpunt de bouw van de 3 woningen ten noorden van de Berghemseweg als gevolg van een wetswijziging (zie hierover onder A.) niet langer belemmert waardoor de bouw van de zes woningen niet langer op indirecte wijze bijdraagt aan het verbeteren van de dorpsentree en (3) doordat de bebouwing van het autobedrijf gehandhaafd blijft, blijft ter plaatse het – voor dorpse begrippen – grootschalige en industriële beeld bestaan.

C.
Volgens de Afdeling heeft de gemeenteraad zijn oordeel dat er binnen bestaand stedelijk gebied nog voldoende mogelijkheden bestaan om te voorzien in vrijstaande woningen met een landelijk karakter, onvoldoende gemotiveerd.

Naar aanleiding van dit oordeel van de Afdeling is (opnieuw) onderzoek gedaan naar de behoefte aan de zes woningen. De resultaten van dit onderzoek worden hieronder weergegeven.

In de toelichting bij het bestemmingsplan wordt overwogen dat er naast de ontwikkeling van Wilgendaal (uitbreidingswijk in Herpen) nog beperkt ruimte voor woningbouw elders is. Vervolgens stelt de toelichting dat het soort woningen of woonmilieu waarin door middel van het ontwerpbestemmingsplan werd voorzien niet direct concurrerend is met Wilgendaal.

De motivering van de woningen aan de zuidzijde is in de toelichting van het ontwerpbestemmingsplan duidelijk ingegeven vanuit ruimtelijke kwaliteit:

> ”De zes woningen in het zuiden van het plangebied worden buiten bestaand stedelijk gebied gerealiseerd. Voor deze woningen geldt dat er binnen bestaand stedelijk gebied geen goed alternatief is. De bouw van deze woningen als onderdeel van het totale plan maakt de entree van Herpen dorpser. Dit is een belangrijk doel van deze ontwikkeling. Bovendien ontstaat er een veel zachtere overgang van kern naar buitengebied. Wanneer deze woningen op een andere locatie worden gebouwd, kan deze ruimtelijke kwaliteitswinst niet behaald worden.”.

Dit ruimtelijk-kwalitatieve argument is leidend geweest. De toelichting voorziet niet in een uitgebreide kwantitatieve motivering van de actuele behoefte aan dit type woningen (dure koop met een landelijk woonmilieu) in relatie tot andere al bestaande capaciteit voor dit type woning in (de directe omgeving van de kern) Herpen. De ladder voor duurzame verstedelijking is niet doorlopen. Dat de ladder voor duurzame verstedelijking gelet op het kleinschalige karakter van het plan niet doorlopen behoeft te worden, doet er niet aan af dat een onderbouwing ten aanzien van de behoefte afgezet tegen bestaande capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) evengoed nodig is.

Bij de invulling van de woningbouwopgave wordt in Oss gebruik gemaakt van het portefeuillemanagement wonen (PFM wonen). Het doel van het PFM wonen is het beter kunnen beoordelen van en adviseren over woningbouw in ruimtelijke plannen.
In 2016 heeft een periodieke update plaatsgevonden van de plancapaciteiten en het PFM-kader in Oss. Hierin is onder meer opnieuw gekeken naar de behoefteprognoses per cluster, uitgesplitst naar een aantal woningcategorieën, en de samenstelling van de actuele woningbouwplannen voor die clusters.

De behoefte aan woningen
Conform de provinciale Verordening Ruimte en de bestuurlijke afspraken in het Regionaal Ruimtelijk Overleg Noordoost Brabant (RRO NOB) is de meest actuele provinciale prognose de richtlijn voor de gemeentelijke woningbouwplanning- en programmering. Daarbij richten de gemeenten zich op een woningbouwprogramma van maximaal 100% harde plancapaciteit in verhouding tot de woningbehoefte voor de komende 10 jaar. Een lagere harde plancapaciteit is wenselijk om meer flexibiliteit in de planontwikkeling te houden.

De meest actuele provinciale woningbehoefteprognose is van november 2014. Op basis daarvan heeft RRO NOB (8 december 2016) afspraken gemaakt over de maximale programmering van woningen voor de periode 2016 tot en met 2025. Voor de gemeente Oss

bedraagt de maximale programmering 4.015 woningen, exclusief 280 woningen als vervangende nieuwbouw.

De harde plancapaciteit voor woningen in de gemeente Oss is per maart 2017 ongeveer 2.135 woningen. Op korte termijn worden nog eens bijna 150 woningen "hard" doordat de bestemmingsplannen, waarin deze woningen zijn opgenomen, worden vastgesteld of onherroepelijk worden .

Met het toevoegen van 6 woningen aan de Heiweg zou de totale berekende harde capaciteit voor de hele gemeente Oss ca. 2.920 woningen bedragen. Daarmee zou het op het niveau van de totale gemeente binnen de kaders van de regionale afspraken blijven.
De onderstaande tabel geeft de woningbehoefte weer volgens de uitgangspunten van PFM Wonen Oss. De tabel toont naast de behoefte aan woningen vanuit de provinciale prognose ook de behoefte volgens het zogenaamde model Oss. Oss gaat uit van een bandbreedte in de woningbouwprogrammering, gezien de doorwerking van de recessie en stagnatie op de woningmarkt.

De totale capaciteit in woningbouwplannen voor de hele gemeente Oss tot 2030 bedraagt ongeveer 3.685 woningen. Dit is zowel de harde capaciteit (juridisch bindend) als woningen die zijn opgenomen in zogenaamde zachte plannen. De zachte plannen variëren van uitgewerkte en concrete plannen tot eerste ideeën, inclusief mogelijkheden voor herontwikkeling of transformatie van bestaande bebouwing (inventarisatie maart 2017).

De plannen voor de Heiweg in Herpen zijn nog niet opgenomen in de geïnventariseerde capaciteit. Uit het overzicht blijkt dat de totale plancapaciteit in de gehele gemeente past in de bandbreedte van de totale behoefte van de gemeente Oss tot 2025.

Behoefte woningen versus capaciteiten gemeente Oss

bandbreedte toevoeging woningen totale gemeente Oss			
periode	prognose 2014	model Oss 2016	capaciteit*
2016 t/m 2024	3.660	3.050	3.215
2025 t/m 2029	1.315	1.315	470
Totaal	4.975	4.365	3.685
			PFM Oss,
**capaciteit excl. Oss-West*		*maart '17*	

De provinciale prognose is berekend op het niveau van de totale gemeente. De prognose moet vertaald worden naar de woningbehoefte in de verschillende gebiedsdelen van Oss.

In de PFM-afweging van nieuwe plannen voor woningbouw in Oss wordt ook gekeken in hoeverre deze aansluiten bij de behoefte en reeds aanwezige plancapaciteiten per gebiedsdeel van de gemeente. Zowel in aantal als naar kwaliteiten. Deze afweging is hieronder aangegeven.

De woningbehoefte in het dorpencluster Herpen

De locatie aan de Heiweg ligt aan de zuidwest-rand van het dorp Herpen. Woningbouw op deze locatie is daarmee gericht op de woningbehoefte vanuit de natuurlijke bevolkingsgroei van het dorpencluster Herpen, waartoe ook Overlangel, Neerloon en Keent horen. Voor de opvang van de woningbehoefte ligt beleidsmatig een accent bij het dorp Herpen, als hoofdkern voor wonen en voorzieningen voor de omliggende kernen.

Totale opgave

Onderstaande tabel geeft de huidige behoefte en capaciteiten voor woningen in het dorpencluster Herpen weer, exclusief de 6 woningen aan de Heiweg. Van de totale plancapaciteit liggen zo'n 150 woningen in de kern Herpen. Het overgrote deel van deze capaciteit is zogenaamde 'harde plancapaciteit', opgenomen in de bestemmingsplannen. De plancapaciteiten voor de kern Herpen liggen vast in de bestemmingsplannen 'Herpen Wilgendaal 2008' en 'Kom Herpen 2012'. Bestemmingsplan 'Herpen Wilgendaal 2008' is door de raad vastgesteld op 26 maart 2009. Bestemmingsplan 'Kom Herpen 2012' is door de raad vastgesteld op 30 maart 2012.

Uit het overzicht blijkt dat de plancapaciteit voor woningen in het dorpencluster Herpen ruim is. Kwantitatief bezien is er op korte termijn geen noodzaak voor nieuwe plancapaciteit.

Behoefte woningen versus capaciteiten cluster Herpen

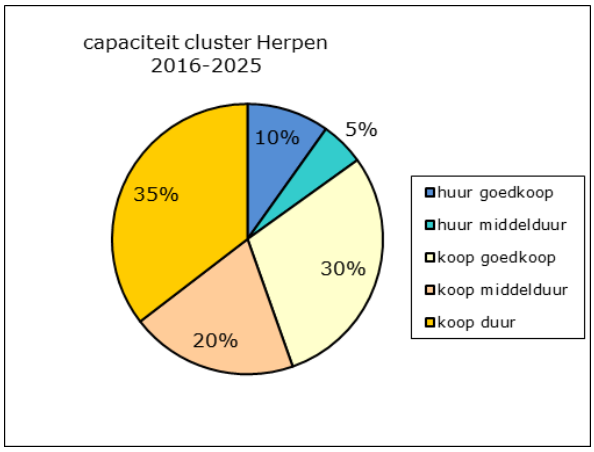
bandbreedte toevoeging totaal woningen cluster Herpen			
periode	prognose 2014	model Oss 2016	Capaciteit*
2016 t/m 2024	124	101	123
2025 t/m 2029	32	32	36**
Totaal	156	133	159
** PFM Oss maart 2017*			
*** 20 woningen in Herpen-West zijn in PFM 2012 als reserveringsproject aangemerkt. Ontwikkeling is afhankelijk van de ontwikkeling op de woningmarkt*			

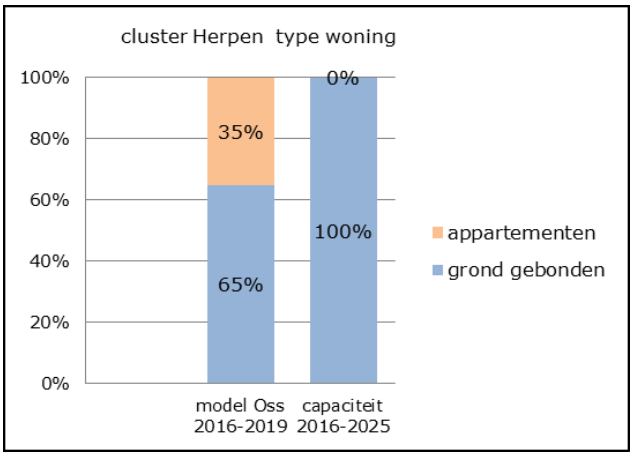
Kwalitatieve opgave

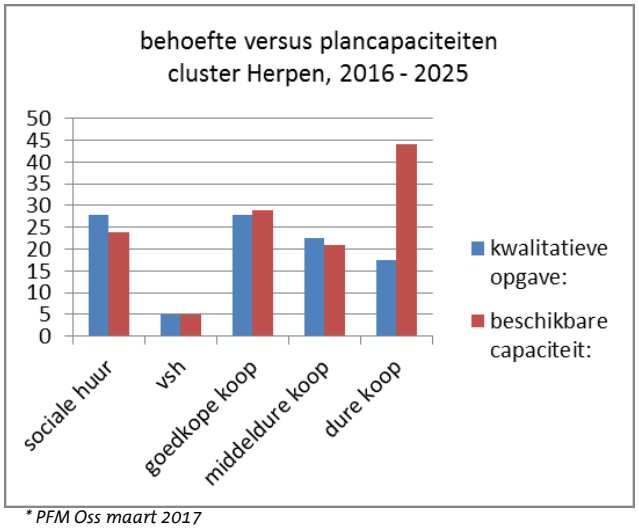
Bij de woningbehoefte wordt een onderscheid gemaakt naar de behoefte aan appartementen en grondgebonden woningen (eengezinswoningen). Deze behoefte is afgestemd op de

bestaande woningvoorraad en de behoefte vanuit de verschillende doelgroepen (starters, gezinnen, ouderen) qua woningtype, eigendomsvorm en woonmilieus. De kwalitatieve raming is indicatief, gemaakt vanuit inzichten in de lokale markt.

Met name in de landelijke kernen overheerst in de bestaande woningvoorraad en de plancapaciteiten het aandeel grotere eengezinswoningen. Aanbod van appartementen en goedkopere woningen is beperkt. Uit onderstaande figuren blijkt dat dit ook geldt voor de plannen voor woningen in het dorpencluster Herpen. De woningen aan de Heiweg zijn ook eengezinswoningen in het duurdere koopsegment. Ontwikkeling van deze woningen versterkt het bestaande overaanbod in deze woningcategorie in het dorpencluster, en sluit niet aan bij de gewenste programmering in Herpen.







** PFM Oss maart 2017*

*** Opgave op basis van Model Oss*

De beschikbare capaciteit in de categorie dure koop bestaat uit 38 woningen in harde capaciteit, en 6 woningen in zachte capaciteit. De bestaande harde capaciteit voor dure koop is voor een belangrijk deel gelegen in de kern Herpen. Deze worden gerekend tot het dorpse

woonmilieu. Een ander deel van de beschikbare capaciteit voor dure koop ligt aan de randen van de kern en in het buitengebied. Deze capaciteit richt zich op het landelijke woonmilieu. Hetzelfde woonmilieu waar de woningen aan de Heistraat op gericht zijn.
Van de totale capaciteit in de periode 2016 – 2025 worden binnen de categorie dure koop 20 woningen tot het landelijke woonmilieu gerekend. Daarvan zijn er 14 aangemerkt als harde plancapaciteit en 6 woningen als zachte capaciteit. Ontwikkeling van de 6 woningen aan de Heiweg in het duurdere landelijke woonmilieu versterkt het bestaande overaanbod in deze woningcategorie in het dorpencluster, en sluit niet aan bij de gewenste programmering in Herpen.

Conclusie:
De 6 woningen aan de Heiweg in het duurdere landelijke woonmilieu versterken het bestaande overaanbod in deze woningcategorie in het dorpencluster, en sluiten niet aan bij de gewenste programmering in Herpen. Ontwikkeling van deze woningen is daarmee uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening ongewenst.

D.
Volgens vaste jurisprudentie moet de raad (onder omstandigheden) privaatrechtelijke belangen (waaronder een gesloten overeenkomst) bij zijn besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan betrekken. De Afdeling heeft geoordeeld dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt op welke wijze hij de belangen van AK bij het bestreden besluit heeft betrokken. Daarbij wijst de Afdeling met name op de omstandigheid dat AK afstand heeft gedaan van haar bouwmogelijkheden ter zake de showroom en geen planschade zal vragen. In dit verband overweegt de Afdeling voorts dat AK kosten heeft gemaakt voor de onderzoeken ten behoeve van het ontwerpplan. Volgens de Afdeling had de gemeenteraad onder deze omstandigheden niet kunnen volstaan met de verwijzing naar de bepaling uit de grondexploitatieovereenkomst waarin is vastgelegd dat zij bij de nakoming van hetgeen in de overeenkomst is bepaald zijn volledige publiekrechtelijke verantwoordelijkheid heeft behouden.

De raad overweegt dat AK geen afstand heeft gedaan van haar recht om ter zake het vervallen van de bouwmogelijkheden voor de showroom om een tegemoetkoming in schade te verzoeken. Op 18 december 2014 heeft AK een verzoek om tegemoetkoming in schade ingediend. Burgemeester en wethouders hebben het verzoek met inachtneming van de planschadeverordening in behandeling genomen. Nadat het verzoek (ook) in bezwaar was afgewezen, heeft AK beroep ingesteld bij de rechtbank. Bij uitspraak van 6 februari 2017 heeft de rechtbank het beroep ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft AK hoger beroep ingesteld. Op het hoger beroep is nog niet beslist. Aangezien AK een verzoek om tegemoetkoming in schade heeft ingediend, is van afstand van recht geen sprake. Afstand

van recht betreft daardoor geen omstandigheid die in de belangenafweging betrokken behoeft te worden.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling is in beeld gebracht welke kosten AK na ondertekening van de overeenkomst heeft gemaakt. Het gaat om een bedrag van € 7600,00 exclusief btw (**bijlage 2**). Van de kosten die op bijlage 2 worden vermeld heeft een bedrag van € 6000,00 betrekking op de periode die aan de ondertekening van de anterieure grondexploitatieovereenkomst op 9 januari 2013 is voorafgegaan. Reeds om die reden behoeven deze kosten niet in de belangenafweging te worden betrokken. Voor wat de betreft de resterende kosten (een bedrag van € 7.600,00) overweegt de raad het volgende.

In de anterieure overeenkomst is niet gecontracteerd over de aan de raad toekomende bevoegdheid omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan te besluiten. De gemeente heeft zich in artikel 4.1 van de overeenkomst (slechts) verbonden een bestemmingplanprocedure te starten en te bevorderen dat deze voorspoedig kan worden afgerond (artikel 4.1 van de overeenkomst). In de overeenkomst is niet vastgelegd dat de raad zich zou inspannen tot vaststelling van het door AK gewenste bestemmingsplan over te gaan. AK heeft bij het aangaan van de overeenkomst het risico genomen dat de raad in het kader van een goede ruimtelijke ordening zou besluiten het bestemmingsplan niet vast te stellen. Reeds om die reden is de raad van oordeel, dat er geen aanleiding bestaat burgemeester en wethouders op te dragen met AK in overleg te treden over (een gedeeltelijke) vergoeding van door AK ten behoeve van het bestemmingsplan gemaakte kosten. In zijn afweging heeft de raad voorts betrokken dat AK een professionele partij is die de grondpositie in 2010 als belegging heeft verworven. Bovendien zijn de door AK gemaakte kosten niet zodanig omvangrijk dat deze in redelijkheid niet voor rekening van AK zouden kunnen blijven.

Tot slot overweegt de raad ten aanzien van de vervallen bouwmogelijkheden het volgende. De bouwmogelijkheden (het betreft de mogelijkheid om op het perceel een showroom te bouwen) zijn als gevolg van de vaststelling van het bestemmingsplan Buitengebied Oss 2010 op 1 juli 2010 vervallen. Pas op 4 augustus 2010 heeft de gemeente met AK een intentieovereenkomst gesloten. In deze intentieovereenkomst is slechts de intentie vastgelegd dat partijen zouden onderzoeken of op de gronden van AK 11 grondgebonden woningen ontwikkeld zouden kunnen worden. In de intentieovereenkomst is geen inspanningsverplichting van de gemeente tot het verlenen van planologische medewerking vastgelegd. Evenmin is in deze overeenkomst een koppeling gelegd met het vervallen van de bouwmogelijkheid van de showroom. Ook anderszins is niet gebleken dat er door de gemeente toezeggingen zijn gedaan omtrent compensatie van welk aard en omvang dan ook vanwege het vervallen van de bouwmogelijkheid. De raad ziet in het feit dat in 2010 bouwmogelijkheden vervallen zijn dan ook geen reden waarom thans niet geweigerd zou

kunnen worden het bestemmingsplan dat de bouw van zes woningen mogelijk maakt, vast te stellen.

Besluit:

1. Het bestemmingsplan 'Berghemseweg-Heiweg — Herpen — 2016' niet vast te stellen;
2. De ingediende zienswijzen, voor zover deze betrekking hebben op de verbetering van de entree van Herpen, gegrond te verklaren.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van ….

De gemeenteraad voornoemd,

De griffier, De voorzitter,

drs. P.H.A. van den Akker drs. W.J.L. Buijs-Glaudemans Coll: