

Commissie Fysiek Domein en Middelen

Voorstel

Vergadering van 27 augustus 2019
Beleid

Tussenuitspraak Raad van State inzake bestemmingsplan Havelte, onderdeel afronding Meerkamp - Besluitvorming College/besluitvorming Raad

Auteur

Beknopte samenvatting

Op 27 juni 2017 heeft de raad het bestemmingsplan Havelte vastgesteld. Voor wat betreft de nog resterende gronden van woonwijk Meerkamp is het voorheen geldende planologische regime (Meerkamp West 1994) overgenomen. Dit betekent dat een deel van de gronden de bestemming "wonen-nader uit te werken" heeft waar volgens de uitwerkingsregels o.a. maximaal 90 woningen gerealiseerd mogen worden. Deze bestemming dient dus door middel van een uitwerkingsplan binnen de uitwerkingsregels opgesteld te worden maar wordt door het college vastgesteld. Het andere deel is bestemd als "agrarisch" en "bos" voor een singel van 10 mtr ten behoeve van de inpassing van de af te ronden woonwijk.

De eigenaar van de betreffende gronden heeft via een zienswijze bij het ontwerpbestemmingsplan verzocht om het voor wonen aangewezen gebied te vergroten om zo meer uitgeefbare grond te creëren. Na overleg met deze nieuwe eigenaar bleek dat tijdens de bestemmingsplanprocedure voor Havelte geen overeenstemming bereikt kon worden over grootte grondgebied, invulling, verkaveling, aantallen, exploitatieplan/antérieure overeenkomst, etc. Dit betekende dat de raad is voorgesteld het bestemmingsplan Havelte voor wat betreft dit gebied te bestemmen conform het daarvoor geldende bestemmingsplan uit 1994. De raad heeft conform het voorstel besloten.

Tegen het betreffende deel van het bestemmingsplan Havelte zijn twee beroepschriften ingediend bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna RvS), door de eigenaar en het nabij gelegen loonbedrijf. In grote lijnen vond de eigenaar het nader uit te werken woongebied te klein en de afstand tussen camping en woongebied te groot. Hij wil minimaal 150 woningen met nog een nader in te vullen gebied ($\pm$ 50 woningen) realiseren. Het loonbedrijf vond dat de locatie voor een 2e ontsluiting te dicht bij zijn inrit ligt en vond ook dat de milieuzone te krap om zijn bedrijf heen zat. Binnen die zone mogen geen woningen gerealiseerd worden.

Tijdens de zitting bij de RvS was de conclusie dat partijen hetzelfde voor ogen hebben: afronding Meerkamp. De voorzitter bepaalde dat vooruitlopend op een uitspraak partijen enige tijd kregen om te kijken of er in onderling overleg uitgekomen kon worden. Deze tijd is benut maar bleek te kort om tot een oplossing te komen. De RvS heeft op 27 maart 2019 een tussenuitspraak (bestuurlijke lus) gedaan waarbij bepaald is dat de raad alsnog beter moet onderbouwen waarom een grotere afstand van 50 meter tussen camping en bestemming wonen-uit te werken is gehanteerd, de gehanteerde milieuzone moet beter gemotiveerd worden en door middel van onderzoek moet aangetoond worden dat de geplande ontsluiting een verkeersveilige ontsluiting is. Tot slot is bepaald dat de raad dient te bezien

of het besluit van 27 juni 2017 in stand kan blijven of zo nodig een ander besluit dient te nemen. De raad dient de RvS en partijen binnen 26 weken de uitkomst mee te delen. De bestemmingsplanprocedure hoeft daarbij niet opnieuw gevolgd te worden. Met deze opdracht zijn wij aan de slag gegaan en hebben gemeend alsnog een poging te ondernemen om in het licht van deze tussenuitspraak te komen tot consensus en te komen tot een door partijen aanvaardbaar ruimtelijk plan met een kwalitatief goede invulling. Deze overeenstemming is helaas niet bereikt. Dit houdt in dat wij voorstellen het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan Havelte niet te herzien en de RvS informeren door middel van bijgevoegde brief.

Besluit

Besluitpunt 1

Het vaststellingsbesluit van 27 juni 2017 niet herzien

Besluitpunt 2

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State informeren door middel van bijgevoegde brief.

Motivering

Aanleiding en context

Het grondgebied in kwestie (de huidige Meerkamp West en een deel van de grond van de huidige eigenaar) is in 1994 bestemd als een gebied met de bestemming "wonen-nader uit te werken". Binnen de uitwerkingsregels had het college een nader uitgewerkt bestemmingsplan vast moeten stellen. Na 1994 veranderde de markt. De voorgestelde invulling was daar aan onderhevig daarom zijn de verschillende fases door middel van partiële herzieningen bestemd met een woonbestemming bij recht. Bij elke fase werd gekeken naar een goede kwalitatieve en kwantitatieve invulling en een goede aansluiting op de bestaande woonwijk. De laatste fase was Meerkamp-West fase 2B uit 2006. De voormalige eigenaar van de aan fase 2B grenzende gronden ondernam na 2006 geen pogingen om de wijk af te ronden. Voor dat resterende deel gold tot aan de vaststelling van het bestemmingsplan Havelte op 27 juni 2017 het bestemmingsplan uit 1994. Dat betekende een gedeelte nader uit te werken woonbestemming, deels bosbestemming (singel rondom woonwijk) en de grond tussen camping en woonwijk was bestemd als agrarisch gronden.

In 2016 is gestart met de actualisatie van het bestemmingsplan voor Havelte. De verschillende partiële herzieningen van de verschillende fases zijn opgenomen met een woonbestemming. De vraag die voorlag was hoe om te gaan met de resterende gronden. Ten tijde van het voorontwerp heeft de toenmalige eigenaar zich gemeld met een voorstel tot invulling. Dit was niet concreet genoeg. In april 2016 werd het ontwerp bestemmingsplan ter visie gelegd. Tijdens die ontwerpfase diende de nieuwe eigenaar een zienswijze in. Hij had het betreffende stuk grond (grond tussen rand woonwijk en tot aan grens camping) gekocht in de veiling. In de zienswijze werd verzocht om de grens van de nader uit te werken woonbestemming richting de camping op te schuiven om zo het te ontwikkelen woongebied groter te kunnen maken. Ook is verzocht om het aantal van 90 in de uitwerkingsregels te verhogen naar 160. Een voorstel tot inrichting van het plangebied zoals de eigenaar dat voor ogen zou hebben, was nog niet gereed en dus was niet bij de zienswijze gevoegd.

Na indiening van deze zienswijze (april 2016) zijn verschillende overleggen geweest met eigenaar en zijn adviseurs. In september 2016 werd door de eigenaar een stedenbouwkundig voorstel ingediend waarbij ongeveer 150 woningen ingetekend waren plus nog een nader uit te werken woongebied. In dat plan waren de woningen gepland tot aan de grens met de camping. Dit stedenbouwkundig voorstel was los van het aantal woningen, verkavelingsopzet niet acceptabel. De adviseurs van de eigenaar is een aantal randvoorwaarden meegegeven: er moest o.a. meer lucht komen in het plan, een goede

overgang tussen camping en woonwijk en een betere aansluiting met de huidige woonwijk. Er volgde geen alternatief plan.

Omdat geen overeenstemming bereikt kon worden, restte niets anders dan de raad voorstellen het voorgaande regime van 1994 over te nemen. Op 27 juni 2017 is het bestemmingsplan Havelte conform vastgesteld. Tegen het bestemmingsplan Havelte zijn twee beroepschriften ingediend die betrekking hebben op het nog resterende gebied. Het beroep van de eigenaar richt zich op het niet opschuiven van de grens, aantal woningen en het proces van het bestemmingsplan. Het andere beroepschrift (loonbedrijf) richt zich op de geplande ontsluiting tegenover de ontsluiting van het loonbedrijf en de milieuzone die te krap bemeten zou zijn.

Tijdens de zitting bij de Raad van State werd duidelijk dat alle partijen (gemeente, eigenaar en loonbedrijf) hetzelfde wilden, namelijk de woonwijk Meerkamp afronden. Met instemming van partijen werd afgesproken dat de gemeente het initiatief zou nemen om binnen een bepaalde termijn te kijken of partijen tot overeenstemming konden komen en hiermee tot een afronding konden komen waar partijen mee konden instemmen. In dat geval zou de beroepsprocedure gestaakt kunnen worden. Dat overleg is na de zitting gestart maar leidde niet tijdig tot een gewenst resultaat. Daarna volgde de tussenuitspraak van 27 maart 2019.

Wij hebben deze tussenuitspraak opgepakt en gepoogd wederom tot overeenstemming te komen met een zodanige invulling waarbij alle partijen tevreden kunnen zijn. Het gezamenlijke overleg is gestart met adviseurs van partijen en de gemeente. De gemeente werd bijgestaan door twee externe adviseurs, de heer als intermediair en de heer als jurist. Met dit proces hebben zowel de eigenaar van de gronden, het loonbedrijf als de eigenaar van vakantiepark "Mooi Oavelt" ingestemd. Het vakantiepark heeft weliswaar geen beroep ingediend maar is bij dit proces belanghebbende.

Na de presentatie van een drietal modellen voor een mogelijke inrichting van het woongebied waarbij rekening werd gehouden met belangen van partijen, heeft de eigenaar een reactie ingediend. In die reactie geeft de eigenaar kortweg aan dat hij zich niet kan vinden in de gepresenteerde opzet wat betreft aantallen, verkaveling, type woningen. Hierna hebben de beide gemeentelijke adviseurs de opdracht teruggegeven. Gezien de termijn uit tussenuitspraak van 26 weken hebben wij besloten het overleg vooralsnog te staken en over te gaan tot uitvoering van de tussenuitspraak.

Beoogd resultaat

Uitvoer geven aan de tussenuitspraak van 27 maart 2019;

Het vaststellingsbesluit van 27 juni 2017 in stand laten;

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State informeren door middel van bijbehorende brief.

Argumentatie

De tussenuitspraak (bestuurlijke lus) is bedoeld om gebreken te herstellen in de beroepsfase. Dit zijn meestal technische gebreken en/of een gebrekkige motivering. De motivering is juridisch niet bindend aangezien deze terugkomt in de toelichting van het bestemmingsplan.

De tussenuitspraak is ruim geformuleerd. De raad moet de gehanteerde afstand tussen woongebied en camping motiveren, de gehanteerde milieuzone beter motiveren en motiveren waarom een geplande ontsluiting verkeersveilig zou kunnen zijn. Daarmee krijgt de eigenaar niet krijgen wat hij wil, namelijk een groter ontwikkelgebied met meer uitgeefbare grond. De "nader uit te werken woonbestemming" blijft in tact en dat betekent dat niet bij recht gebouwd kan worden. Er zal hoe dan ook eerst overeenstemming bereikt moeten worden tussen eigenaar en gemeente over de invulling van

de gronden. Aan dit uitwerkingsplan is geen conform artikel 6.12 Wro (verplicht) exploitatieplan gekoppeld, laat staan dat er een anterieure overeenkomst aan ten grondslag ligt. Een exploitatieplan of een anterieure overeenkomst zou pas aan de orde komen als overeenstemming is bereikt en stappen gezet kunnen worden om het overeengekomen gebied door middel van een partiële herziening te voorzien van de juiste bestemming(en).

Om tot consensus te komen is, zoals eerder genoemd, na de tussenuitspraak het overleg met partijen wederom gestart. In dat overleg met partijen is met een vrije blik gekeken naar het gebied zonder strikt te kijken naar het huidige plangebied met de huidige uitwerkingsregels. Daarmee had de eigenaar in feite al "winst" omdat op deze wijze er wellicht meer uitgeefbare grond komt dan was bestemd en oorspronkelijk beoogd. Gepoogd is te komen tot een goede invulling die recht doet aan alle betrokken belangen en daarmee te streven naar een mooie woonwijk voor toekomstige bewoners. Ook met de wens voor een verbinding vanuit het dorp naar het Holtingerveld is rekening gehouden. Er zijn in opdracht van de gemeente (met instemming met partijen) drie stedenbouwkundige modellen gepresenteerd, ook is een verkeerskundig onderzoek uitgevoerd en is gekeken naar de milieuzone. Dit is gedaan met als doel het bereiken van overeenstemming. Het was de bedoeling deze overeenstemming te vertalen naar een nieuw planologisch kader (partiële herziening) met een woonbestemming bij recht, eventueel fasegewijs uit te voeren.

De eigenaar gaf kort na het 2^e gesprek met adviseurs (na presentatie van mogelijke invullingen) te kennen dat een dergelijke invulling voor hem niet haalbaar is. Hij gaf aan dat voor deze modellen geen markt is. Dat standpunt wordt niet gedeeld. De gepresenteerde modellen zijn divers van opzet en laten differentiatie zien in types (vrijstaand, 2-1kap en rijen). Er zit lucht in de plannen, er is rekening gehouden met een overgangsgebied naar Holtingerveld en er is sprake van een goede aansluiting op de bestaande wijk. Ook is rekening gehouden met groen en water. Door deze vrije blik is een belangrijk punt voor de eigenaar gekomen. Er is, rekening houdend met belangen van partijen, gekozen het grondgebied te vergroten waardoor meer uitgeefbare grond ontstaat. Dat niet alle grond voor woningbouw geschikt is, is inherent aan gebiedsontwikkeling. Er moet ook ruimte komen voor wateropgave, infra, groen. De gepresenteerde modellen gaan uit van ± 100 woningen maar dat aantal is niet hard. Het ging bij de modellen om een kwalitatieve invulling waarbij rekening is gehouden met wateropgave, infrastructuur etc. De eigenaar stelt dat het aantal van 100 niet exploitabel is. Met wel oogmerk de eigenaar de grond heeft gekocht is niet duidelijk. Hij heeft de grond gekocht met de toen geldende uitwerkingsbestemming voor maximaal 90 woningen. Nu er met partijen met een vrije blik naar het plangebied gekeken is, wordt de reactie van de eigenaar dan ook niet gevolgd.

De twee gesprekken met adviseurs van partijen (vakantiepark, loonbedrijf en eigenaar) leken positief. Er leek ruimte voor beweging. Echter blijft de eigenaar volharden in zijn eigen verkavelingsopzet van september 2016. Zijn voorstel wordt als een niet haalbare invulling geacht, ook niet wat betreft een goede ruimtelijke ordening waarbij alle belangen zorgvuldig afgewogen moeten worden. Dit betekent dat in deze beroepsprocedure geen overeenstemming bereikt kan worden. Voldoen aan de tussenuitspraak betekent dat het bestemmingsplan Havelte met verbetering van motivering opnieuw vastgesteld zou kunnen worden. In dat geval blijft er sprake van een nader uit te werken woonbestemming waar kennelijk tot aan nu geen overeenstemming over bereikt kan gaan worden. Een andere optie is om geen nieuw besluit te nemen en de RvS informeren over hoe omgegaan is met de tussenuitspraak. Niet ondenkbaar is dat RvS het betreffende plandeel zal vernietigen. In die situatie komt het "oude" bestemmingsplan van 1994 weer naar voren en dat is dezelfde planologie als het huidige bestemmingsplan. Dus welke optie ook gekozen wordt, zolang niet tot een gedragen invulling wordt gekomen waarbij ook een exploitatieplan (verplicht) overeengekomen wordt, kan er geen (nieuw) bestemmingsplan vastgesteld worden.

Een andere optie zou nog zijn met de eigenaar in onderhandeling te gaan over eventuele aankoop van de gronden. Gelet op de financiële situatie van de gemeente en het grondbeleid (geen actieve aankoop van gronden) lijkt deze optie vooralsnog niet haalbaar.

De conclusie is dat zolang de eigenaar niet wenst te bewegen er geen ruimte is voor een nadere beschouwing van deze gronden. Dit neemt niet weg dat wij bereid blijven naar een oplossing te zoeken die recht doet aan de belangen van alle betrokken partijen.

Duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord werken

n.v.t.

Kanttekening en risico's

Bij vernietiging van het betreffende plandeel komt het oude plan weer naar voren. Dat is hetzelfde zoals het nu ook bestemd is. De eigenaar heeft de gronden aangekocht met deze bestemming. Hij wist of kon weten dat het ontwikkelgebied beperkt was. Hij geeft aan dat ten tijde van de bestemmingsplanherziening door de gemeente is aangegeven dat het gebied wel groter kon worden en dat daarmee ook meer woningen gebouwd konden gaan worden. Wij hebben na indiening van zijn plan aangegeven dat wij in principe positief tegenover de ingediende planontwikkeling staan echter wel onder een aantal randvoorwaarden. Toen al is aangegeven dat de strook agrarische grond tussen vakantiepark en woonwijk met woningen bebouwing niet aanvaardbaar was. Bij zijn plan zijn wat betreft de verkaveling (meer lucht), infra (groen/water) en andere zaken (o.a. aansluiting huidige wijk) kanttekeningen geplaatst. Deze reactie heeft niet geleid tot een hernieuwd voorstel door de eigenaar. Hij blijft bij zijn oorspronkelijke opzet van september 2016.

Dit betekent dat de beoogde win-winsituatie voor alle partijen momenteel niet in zicht is. Er zijn geen risico's voor de gemeente.

Aanpak/uitvoering en communicatie

Na besluitvorming zal de RvS geïnformeerd worden door bijgevoegde brief te verzenden.

De externe adviseurs hebben hun opdracht afgerond. Het college is door hun bijgepraat. Partijen zijn geïnformeerd over de beëindiging van de gesprekken en worden op de hoogte gehouden van verdere besluitvorming.

Op verzoek van de eigenaar heeft op 15 juli 2019 een bestuurlijk gesprek plaatsgevonden. Dit gesprek heeft vooralsnog niet geleid tot andere inzichten. Aangegeven is dat de gemeente open blijft staan voor gesprek en nog steeds een goede afronding wenst voor Meerkamp.

Integrale advisering

Intern_en_extern

Duiding integrale advisering

dhr. (VROM-advies)

dhr. (jurist, Bügel Hajema)

dhr. (stedenbouwkundige Bügel Hajema)

dhr. (verkeerskundige, Bügel Hajema)

(cluster Openbare Ruimte)

(cluster Ruimtelijke Ontwikkeling)

Evaluatie

n.v.t.

Kosten, baten, dekking

De kosten voor inhuur extern advies/adviseurs wordt gedekt door het budget "bestemmingsplannen".

Bijlagen

1. tussenuitspraak ABRS 27 maart 2019.pdf
2. 3 modellen.pdf
3. brief afronding opdracht
4. Door ingediend stedenbouwkundig ontwerp 14 september 2016
5. Memo Bugel Hajema opties
6. Deel actieplan Havelte, onderdeel verbindingspark Meerkamp tussen nieuwbouw en camping
7. concept brief raad aan RvS reactie tussenuitspraak