

2008RGW50 bijlage

Bijlage 1
Uitspraak Raad van State

Raad van State

Zaaknummer: 200607985/1

Publicatie datum: woensdag 19 december 2007

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Utrecht

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Kamer 1 - RO - Utrecht

200607985/1.

Datum uitspraak: 19 december 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

het algemeen bestuur van het Bestuur Regio Utrecht,
appellant,

en

het college van gedeputeerde staten van Utrecht,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 21 december 2005 heeft het algemeen bestuur van het Bestuur Regio Utrecht (hierna: het BRU) het "Regionaal StructuurPlan 2005-2015" (hierna: het RSP) vastgesteld.

Verweerder heeft bij besluit van 4 juli 2006, kenmerk 2006REG002077i, beslist omtrent de goedkeuring van het RSP.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 1 november 2006, bij de Raad van State ingekomen op 2 november 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 17 april 2007 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 oktober 2007, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. J.P. van Dam, mr. E.J.M. Le Large en ing. H.P.M. Driessen, en verweerder, vertegenwoordigd door dr. mr. H.J. de Vries, mr. D.M.D. van Cooten, G.A. de Mello en J. Sellink, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

Het standpunt van appellant

2.1. Appellant stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft onthouden aan het RSP.

Hij voert hiertoe aan dat door het wettelijk criterium goede ruimtelijke ordening te vereenzelvigen met het streekplan en aan het daarin vastgelegde beleid zonder meer vast te houden, de plicht van appellant tot het vaststellen van een RSP verwordt tot een lege huls. Dit klemt des te meer nu het streekplan zich, met name gelet op het hanteren van de zogenoemde rode contouren, niet beperkt tot de hoofdlijnen van het provinciale

beleid.

Voorts is appelland van mening dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid, omdat niet is onderzocht of afwijking van het streekplanbeleid gerechtvaardigd is.

Verder stelt appelland dat verweerder de grenzen van zijn bevoegdheid heeft overschreden. Verweerder heeft ten onrechte voor de ontwikkelingsopgaven voor de driehoek Bunnik/Houten/Werkhoven en voor de locatie Vianen, alsmede voor het Stationsgebied Zeist/Driebergen, zijn eigen afweging in de plaats gesteld van die van het BRU. Volgens hem dient de rol van verweerder zich te beperken tot het afstemmen van bovenregionale belangen en betreft het hier gebieden van regionaal belang.

Voorts betoogt appelland dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft onthouden aan de aanduidingen "Landelijk dorpsmilieu", "Groen stedelijk / suburbaan milieu", "Werkgebied-bedrijven" en "Werkgebied-kantoren", voor gebieden die volgens het streekplan buiten de rode contour liggen. Hij voert hiertoe aan dat deze aanduidingen een ander karakter hebben dan de aanduidingen op de streekplankaart, zodat het enkele feit dat deze aanduidingen niet exact overeenstemmen geen aanleiding geeft om goedkeuring te onthouden. Bovendien betreft het bestaande bebouwing dan wel ontwikkelingen die reeds zijn vastgelegd in een goedgekeurd bestemmingsplan.

Voorts betoogt appelland dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft onthouden aan een aantal zogenoemde kleine ontwikkellocaties. Hij wijst erop dat deze locaties van regionaal belang zijn en daarmee tot het taakveld van het BRU behoren.

Verder kan appelland zich niet verenigen met de onthouding van goedkeuring aan de aanduiding "landelijk dorpsmilieu" voor een aantal locaties die deel uit maken van het project Hart van de Heuvelrug.

Het standpunt van verweerder

2.2. Verweerder stelt dat hij ingevolge artikel 4a, achtste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) het RSP dient te toetsen aan het streekplan. Verweerder acht de in het RSP beoogde ontwikkelingen voor zover die afwijken van het streekplan niet zodanig concreet dat toepassing kan worden gegeven aan de bevoegdheid tot afwijking van het streekplan.

Hiertoe heeft verweerder overwogen dat de door appelland bestreden onthouding van goedkeuring aan (kleine) ontwikkelingslocaties en locaties voor het project Hart van de Heuvelrug die voorzien in woningbouw, in strijd zijn met het in het streekplan opgenomen beleid. Hij acht de in het RSP ten opzichte van het streekplan extra opgenomen woningen niet nodig voor de realisatie van het woningbouwprogramma voor het stadsgewest Utrecht. Daarnaast wijst hij er voor de integrale ontwikkelingsopgaven op dat de desbetreffende gemeenten geen regionale taakstelling hebben. Tevens acht hij de ligging van deze nieuwe woningbouwlocaties in het Nationale Landschap Rivierengebied, respectievelijk het Nationale Landschap Groene Hart, van belang. Een aantal locaties voor het project Hart van de Heuvelrug is weliswaar in de Gebiedsvisie Hart van de Heuvelrug genoemd, maar nog onzeker is of deze locaties voldoen aan de voorwaarden om ook in het streekplan juridisch verankerd te worden, aldus verweerder.

Gelet op de ligging van het station Zeist/Driebergen in het landelijke gebied acht verweerder de aanduiding "Kerngebied" voor deze gronden in strijd met het streekplan.

Voor zover gronden met de aanduidingen "Landelijk dorpsmilieu", "Groen stedelijk / suburbaan milieu" en "Werkgebied-bedrijven" en "Werkgebied-kantoren" zijn gelegen buiten de zogenoemde rode contouren stelt verweerder dat deze aanduidingen met het

streekplan strijdige ontwikkelingen mogelijk maken. Bovendien acht verweerder niet geheel duidelijk waar welke ontwikkelingen op grond van het RSP zijn toegestaan.

Overigens heeft verweerder ten aanzien van de ontwikkelingsopgaven voor de driehoek Bunnik/Werkhoven/Houten en Vianen overwogen dat hij op basis van een - meer concrete - structuurvisie een partiële herziening van het streekplan zal bevorderen.

Het wettelijke kader

2.3. Ingevolge artikel 4a, eerste lid, van de WRO, voor zover hier van belang, kunnen provinciale staten voor één of meer gedeelten of voor het gehele gebied der provincie een streekplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven, alsmede een vastgesteld streekplan herzien.

Ingevolge artikel 4a, achtste lid, van de WRO wordt bij een streekplan bepaald, in hoeverre gedeputeerde staten volgens bij het plan aan te geven grenzen van het plan mogen afwijken.

Ingevolge artikel 36c, eerste lid, van de WRO stelt het algemeen bestuur van een regionaal openbaar lichaam voor het samenwerkingsgebied een regionaal structuurplan vast, waarin de toekomstige ontwikkeling van dat gebied wordt aangegeven.

Ingevolge artikel 36e, eerste lid, van de WRO voor zover hier van belang, behoeft het regionaal structuurplan de goedkeuring van gedeputeerde staten.

Ingevolge artikel 36e, tweede lid, van de WRO voor zover hier van belang, kan goedkeuring aan het regionaal structuurplan worden onthouden wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening, wegens het belang van het aangewezen beschermde stads- of dorpsgezicht of wegens het belang van bescherming van archeologische vindplaatsen.

Streekplan

2.4. Het woningbouwprogramma, zoals verwoord in het streekplan, gaat uit van 42.700 woningen in de periode 2005-2015 voor het stadsgewest Utrecht, exclusief de voorziene woningen voor de gemeente Driebergen-Rijsenburg, welke gemeente geen onderdeel uitmaakt van het BRU.

Volgens het streekplan wordt compactheid van bebouwingskernen nagestreefd. Beleidsmatig is dit onder meer vormgegeven in een ruimtelijke afbakening van bebouwingskernen door zogenoemde rode contouren. Als richtinggevende beleidslijn is in het streekplan opgenomen dat de verstedelijkingsambities plaats dienen te vinden binnen de rode contouren. Tevens is als richtinggevende beleidsuitspraak opgenomen dat de rode contouren in beginsel strikt worden gebruikt om het landelijk gebied zo min mogelijk aan te tasten. Om te kunnen inspelen op nieuwe kansen en ontwikkelingen zijn twee vormen van flexibiliteit mogelijk: de zogenoemde touwtjesmethode en de afwijkingsbevoegdheid. Het streekplan vermeldt dat de touwtjesmethode alleen kan worden toegepast indien het een aansluitende overschrijding betreft en indien elders een gelijkwaardige voor bebouwing geschikte locatie wordt geschrapd.

De twee door appellanten bedoelde ontwikkelingsopgaven zijn niet opgenomen in het streekplan. Volgens het streekplan hebben de desbetreffende gemeenten evenmin een regionale taakstelling.

Ten aanzien van het Stationsgebied Driebergen-Zeist vermeldt het streekplan dat dit gebied binnen de Stichtse Lustwarande ligt. Omdat de locatie buiten de kernen in een cultuurhistorisch waardevol gebied ligt, is maatwerk nodig om deze waarden te

respecteren, aldus het streekplan. Gedacht wordt aan beperkte kantoorfuncties, overstappunt voor verschillende vervoerswijzen en een knooppunt voor recreatieve infrastructuur. De bestaande bebouwingsgrens is verder bepalend voor de rode contour, waarbinnen incidenteel kleine afrondingen mogelijk zijn. De rode contour houdt rekening met een beperkte uitbreiding van het stationsgebied voor parkeren en stedelijke doeleinden. Daarbij is een voorwaarde dat deze invulling bijdraagt aan een duidelijke kwaliteitsverbetering en dat een verdere belasting van het gebied wordt voorkomen. De herstructurering van het stationsgebied, waarvoor de gemeenten Driebergen en Zeist gezamenlijk een plan opstellen, mag volgens het streekplan niet leiden tot grootschalige ontwikkelingen.

RSP

2.5. Het RSP veronderstelt een woningbouwbehoefte van 52.500 woningen in de periode 2005-2015 voor de BRU-gemeenten. Het RSP vermeldt dat de regio de nadruk legt op woningbouw op binnenstedelijke locaties, die via herstructurering of transformatie tot stand moeten komen. Volgens het RSP zullen echter ook bij een zware inzet op de herstructurering en de verdichting nieuwe uitbreidingslocaties noodzakelijk zijn om de woningbouw te kunnen realiseren. Daarnaast bieden uitbreidingslocaties goede mogelijkheden om aan te sluiten bij de gewenste woonmilieus. Het RSP bevat geen overzicht waarin een totaalbeeld wordt gegeven van het aantal woningen dat binnen onderscheidenlijk buiten de rode contour is voorzien. Evenmin vermeldt het RSP of het aantal woningen dat binnenstedelijk is voorzien opgeteld bij het aantal woningen dat op de in het RSP genoemde uitbreidingslocaties is voorzien, voldoende is om te voorzien in de gestelde woningbouwbehoefte.

Op de van het RSP deel uitmakende kaart zijn ook buiten de rode contouren de aanduidingen "Landelijk dorps milieu", "Groenstedelijk / suburbaan milieu", "Werkgebied-bedrijven" en "Werkgebied-kantoren" opgenomen.

Volgens het RSP wordt onder "Landelijk dorps milieu" voor zover hier van belang, verstaan: "Landelijk milieu met accent wonen. Een lage graad van functievermenging. De gemiddelde dichtheid ligt tot aan 20 woningen per hectare. De woningvoorraad wordt gekenmerkt door veel laagbouw en vrijstaande woningen met tuin in het luxe segment. Kantoren of kleinschalige kantoorruimte komen voor".

Het RSP vermeldt dat onder "Groen stedelijk / suburbaan milieu" voor zover hier van belang, wordt verstaan: "Milieu waarin de woonfunctie dominant is en centraal staat met een lage graad van functiemenging in een stedelijke omgeving. Veel grondgebonden woningen met tuin of flatwoningen in een groene setting. Dichtheden variëren tussen 25 en 40 woningen per hectare."

Het RSP vermeldt dat onder "Werkgebied-kantoren" voor zover hier van belang wordt verstaan: "Monofunctioneel werkmilieu met kantoren. Locaties/panden met meer dan 80% kantoorgebonden werkzaamheden."

Het RSP vermeldt dat onder "Werkgebied-bedrijventerrein" voor zover hier van belang, monofunctioneel werkmilieu met industrie, (groot)handel en transport moet worden verstaan. Locaties/panden met minder dan 20% kantoorgebonden werkzaamheden."

Op de kaart behorende bij het RSP heeft het stationsgebied Zeist/Driebergen de aanduiding "kerngebied" (regionaal). Volgens het RSP betreffen kerngebieden gebieden met een belangrijke functie als (onderdeel van de) economische motor van de regio. Het betreft zowel kantoorgebieden, als bedrijventerreinen en stedelijke centra. Het zijn de gebieden die vanuit een gedachte van selectieve bereikbaarheid het meeste ontwikkelingsperspectief bieden. Ontwikkeling van nieuwe bedrijvigheid en bereikbaarheidsmaatregelen in deze gebieden hebben prioriteit ten opzichte van andere

gebieden.

Het oordeel van de Afdeling

2.6. Niet in geschil is dat voor zover verweerder goedkeuring heeft onthouden aan het RSP, het RSP in strijd is met het provinciale beleid, zoals verwoord in het streekplan. Het beroep van appellant geeft geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder in dit geval niet aan zijn beleid heeft kunnen vasthouden. Daarbij heeft verweerder betekenis kunnen hechten aan de mate van concreetheid van het beleid zoals verwoord in het RSP. In dat kader heeft hij van belang kunnen achten dat een totaalvisie met betrekking tot woningbouw ontbreekt, alsmede dat het aantal woningen per locatie en eventuele andere verstedelijkingsmogelijkheden per locatie onvoldoende inzichtelijk zijn. Het betoog van appellant dat het bestreden besluit onzorgvuldig tot stand gekomen is, omdat verweerder niet heeft gezien in hoeverre afwijking van streekplan mogelijk is, mist gezien het vorenstaande feitelijke grondslag.

Ter zitting zijn in het bijzonder de in het RSP geboden verstedelijkingsmogelijkheden buiten de rode contouren en de in het plan voorziene ontwikkelingen voor het stationsgebied Zeist/Driebergen aan de orde gesteld. Hieromtrent overweegt de Afdeling het volgende

2.6.1. Gelet op het overwogene onder 2.5. stelt de Afdeling met betrekking tot de rode contouren vast dat de in het RSP gestelde woningbouwbehoefte afwijkt van het woningbouwprogramma in het streekplan. Gezien de aanduidingen "Landelijk dorps milieu", "Groenstedelijk / suburbaan milieu", "Werkgebied-bedrijven" en "Werkgebied-kantoren" voor gronden buiten de rode contour, alsmede gelet op de ruime verstedelijkingsmogelijkheden die deze aanduidingen bieden, staat het RSP niet aan woningbouw buiten de rode contour in de weg.

Verweerder heeft dan ook terecht gesteld dat het RSP in zoverre in strijd is met het streekplanbeleid dat is gericht op het realiseren van verstedelijkingsambities binnen de rode contour.

Het beroep van appellant geeft geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder in dit geval niet aan zijn beleid heeft kunnen vasthouden. Daarbij betreft de Afdeling dat onduidelijk is of er inzicht bestaat in het aantal woningen dat binnenstedelijk gerealiseerd kan worden en in hoeverre de in het RSP opgenomen uitbreidingslocaties voldoende zijn om te voorzien in de in het RSP gestelde woningbouwbehoefte.

2.6.2. Ten aanzien van het stationsgebied is de Afdeling van oordeel dat verweerder op goede gronden heeft gesteld dat het beleid als verwoord in het RSP niet in de weg staat aan grootschalige ontwikkelingen in het stationsgebied, welke ontwikkelingen in strijd met het provinciale beleid een verdere belasting van het gebied met zich zouden kunnen brengen.

Het beroep van appellant geeft geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder in dit geval niet aan zijn beleid heeft kunnen vasthouden. De Afdeling betreft daarbij dat onduidelijk is welke ontwikkelingen het RSP in het stationsgebied precies mogelijk maakt, alsmede in hoeverre dergelijke ontwikkelingen ter plaatse noodzakelijk zijn. Tevens heeft verweerder van belang kunnen achten dat het stationsgebied is betrokken in het gebied waarvoor het provinciale project "De Stichtse Lustwarande", geldt, welk project is gericht op het terughalen van natuurwaarden. Gezien de mate van concreetheid van de in het RSP opgenomen ontwikkelingen voor het stationsgebied is, niet uitgesloten dat het RSP ook ontwikkelingen mogelijk maakt die een aantasting van de aanwezige, dan wel de potentiële waarden met zich zullen brengen.

2.7. Nu het RSP op de door appellant genoemde punten in strijd is met het streekplan en

het beroep van appellant geen aanleiding geeft voor het oordeel dat verweerder niet heeft kunnen vasthouden aan zijn beleid, was verweerder ingevolge het bepaalde in artikel 4a, achtste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gehouden om in zoverre goedkeuring te onthouden aan het RSP.

Voor zover appellant betoogt dat het provinciale beleid zoals neergelegd in het streekplan niet aan het bestreden besluit ten grondslag kon worden gelegd, omdat dit beleid appellant te weinig ruimte laat, overweegt de Afdeling dat in beginsel niet is uitgesloten dat beleid zo apert onredelijk is dat dit niet aan het bestreden besluit ten grondslag kan worden gelegd. Van een zodanige onredelijkheid is ten aanzien van de door appellant bestreden onderdelen van het beleid echter niet gebleken.

2.8. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het RSP in zoverre in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellant in zoverre heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder in zoverre terecht goedkeuring heeft onthouden aan het RSP.

Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

2.9. Voor een proceskostenvergoeding bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, Voorzitter, en mr. D.A.C. Slump en mr. G.N. Roes, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P.F.W. Tuit, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Tuit
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 19 december 2007