

Uitspraak 202003806/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1953
Datum uitspraak	1 september 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 mei 2020 heeft de raad van de gemeente Aa en Hunze het bestemmingsplan "Bestemmingsplan Grolloo, Lienstukken-Zuid" vastgesteld. Het plan voorziet in een nieuw woongebied voor 10 woningen aan de zuidrand van het dorp Grolloo, aansluitend aan de bestaande straat Lienstukken. Het terrein is volgens de plantoelichting nu in gebruik als agrarische cultuurgrond. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen wonen allen aan de Lienstukken en de Schoonloërstraat in Grolloo, ten noorden en oosten van het plangebied. Zij kunnen zich niet verenigen met het plan, omdat zij vrezen dat dit in de toekomst zal leiden tot meer woningbouw aan de rand van Grolloo. Zij stellen dat de woningbouw leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het open landschap en het dorpsaanzicht.

Volledige tekst

202003806/1/R3.

Datum uitspraak: 1 september 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Grolloo, gemeente Aa en Hunze,
 2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Grolloo, gemeente Aa en Hunze,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Aa en Hunze,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 mei 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Bestemmingsplan Grolloo, Lienstukken-Zuid" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 juli 2021, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2] en anderen, bij monde van [appellant sub 2] en [andere appellant], en de raad, vertegenwoordigd door mr. J.G. Lindeman, zijn verschenen. Verder is [partij], vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

1. Het op deze zaak betrekking hebbend wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Inleiding

2. Het plan voorziet in een nieuw woongebied voor 10 woningen aan de zuidrand van het dorp Grolloo, aansluitend aan de bestaande straat Lienstukken. Het terrein is volgens de plantoelichting nu in gebruik als agrarische cultuurgrond.

3. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen wonen allen aan de Lienstukken en de Schoonloërstraat in Grolloo, ten noorden en oosten van het plangebied. Zij kunnen zich niet verenigen met het plan, omdat zij vrezen dat dit in de toekomst zal leiden tot meer woningbouw aan de rand van Grolloo. Zij stellen dat de woningbouw leidt tot een onaantoonbare aantasting van het open landschap en het dorpsaanzicht.

Ingetrokken beroepsgrond

4. Ter zitting hebben [appellant sub 2] en anderen hun beroepsgrond dat het plan is vastgesteld in strijd met het provinciaal beleid, opgenomen in de Omgevingsvisie Drenthe 2018, ingetrokken.

Procedurele beroepsgronden

Terinzagelegging woonbehoefteonderzoek

5. [appellant sub 2] en anderen betogen dat bij de terinzagelegging van het ontwerpplan ten onrechte slechts een samenvatting van het Woonbehoefteonderzoek Grolloo conceptversie van KAW van 19 juli 2017 (hierna: het woonbehoefteonderzoek) ter inzage is gelegd. Bovendien is in de samenvatting een aantal essentiële onderdelen niet opgenomen, zoals bijvoorbeeld de gehanteerde (onderzoeks-)methoden en de omvang van het onderzoeksgebied.

5.1. Niet in geschil is dat het woonbehoefteonderzoek niet met het ontwerpplan ter inzage heeft gelegen. In paragraaf 3.3.3 van de toelichting op het ontwerpplan is vermeld dat een woonbehoefteonderzoek is uitgevoerd voor het dorp Grolloo. Volgens de toelichting is in dat

onderzoek Grolloo zowel vanuit kwantitatief als kwalitatief oogpunt bestudeerd. Verder vermeldt de toelichting een invulling waarbij aansluiting wordt gezocht bij de uitkomsten van het woonbehoefteonderzoek. Gelet op de inhoud van paragraaf 3.3.3 van de toelichting op het ontwerpplan, is de Afdeling van oordeel dat het woonbehoefteonderzoek moet worden aangemerkt als een op de zaak betrekking hebbend stuk dat redelijkerwijs nodig was voor de beoordeling van het ontwerp, als bedoeld in artikel 3:11 eerste lid, van de Awb. Omdat de raad heeft erkend dat het woonbehoefteonderzoek niet met het ontwerpplan ter inzage heeft gelegen, is het plan in zoverre in strijd met artikel 3:11, eerste lid, van de Awb vastgesteld. De Afdeling ziet echter geen aanleiding om het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan te vernietigen, omdat aannemelijk is dat belanghebbenden door deze schending van artikel 3:11, eerste lid, van de Awb niet zijn benadeeld. De Afdeling acht hierbij van belang dat [appellant sub 2] en anderen ter zitting desgevraagd hebben bevestigd dat zij geen nadeel hebben ondervonden van het gegeven dat het woonbehoefteonderzoek niet met het ontwerp van het plan ter inzage heeft gelegen. In hun zienswijze tegen het ontwerpplan hebben zij het woonbehoefteonderzoek alsnog opgevraagd, welk onderzoek zij in de loop van de procedure hebben verkregen. [appellant sub 2] en anderen hebben dan ook de mogelijkheid gehad om in het vervolg van de procedure hierop te reageren. Verder is niet aannemelijk dat eventuele andere belanghebbenden hebben afgezien van het naar voren brengen van een zienswijze omdat het woonbehoefteonderzoek niet ter inzage is gelegd.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in zoverre aanleiding deze schending van artikel 3:11, eerste lid, van de Awb te passeren met toepassing van artikel 6:22 Awb.

Wijziging plan en afdeling 3.4 van de Awb

6. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan ten aanzien van de waterhuishouding en de landschappelijke inpassing ten opzichte van het ontwerpplan ingrijpend is gewijzigd. Zij zijn, gelet hierop, van mening dat de raad het plan ten onrechte gewijzigd heeft vastgesteld zonder dat daarbij de wettelijke procedure uit afdeling 3.4 van de Awb is doorlopen.

6.1. De raad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Alleen als de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, moet de wettelijke procedure opnieuw worden doorlopen.

De raad heeft het plan vastgesteld met een aantal wijzigingen, waaronder de toevoeging van afwateringssloten en een verbreding van de groensingel op basis van het rapport "Landschappelijke inpassing bestemmingsplan Lienstukken-Zuid Grolloo" (hierna: rapport landschappelijke inpassing) en de bijbehorende inrichtingsschets. Het aantal voorziene woningen, de bouwmogelijkheden en de locatie hiervan zijn ten opzichte van het ontwerpplan niet gewijzigd.

De Afdeling acht de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang niet zo groot dat geoordeeld moet worden dat een wezenlijk ander plan voorligt. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad ten onrechte het plan heeft vastgesteld zonder dat daarbij de wettelijke procedure uit afdeling 3.4 van de Awb opnieuw is doorlopen.

Het betoog slaagt niet.

Zienswijzeprocedure

7. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de zienswijzeprocedure onzorgvuldig is verlopen. Zij voeren aan dat hun zienswijze over het woonbehoefteonderzoek niet inhoudelijk is

beoordeeld. Verder voeren zij aan dat de raad in reactie op hun zienswijze op het ontwerp van het bestemmingsplan "Woningbouw en IJsbaan Vredenheimseweg Grolloo", heeft gesteld dat zij niet als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt.

7.1. De Afdeling overweegt dat artikel 3:46 van de Awb zich er niet tegen verzet dat de raad zienswijzen samengevat weergeeft. Voor een voldoende motivering is het niet nodig dat op elk argument afzonderlijk wordt ingegaan. Over de stelling van [appellant sub 2] en anderen dat niet alle onderdelen uit hun zienswijze inhoudelijk zijn beoordeeld, overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat er bezwaren of argumenten van [appellant sub 2] en anderen zijn, die niet in de besluitvorming van de raad zijn betrokken. De omstandigheid dat de zienswijzen niet zijn gevolgd, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat de voorbereiding van het plan gebrekkig is geweest.

Voor zover [appellant sub 2] en anderen aanvoeren dat zij volgens de raad geen belanghebbenden zijn bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Woningbouw en IJsbaan Vredenheimseweg Grolloo", overweegt de Afdeling dat dit bezwaar thuishoort in een procedure over dat bestemmingsplan en niet in deze procedure.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de zienswijzeprocedure onzorgvuldig is verlopen.

Het betoog slaagt niet.

Inhoudelijke beroepsgronden

Toetsingskader

8. 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.

Grondeigendom en belangenafweging

9. [appellant sub 1] betoogt dat sprake is van gelegenheidsplanologie, omdat de invulling van het plan ten onrechte is bepaald door het grondeigendom en niet is gebaseerd op een goede ruimtelijke ordening.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de meeste ruimtelijke initiatieven verbonden zijn aan grondeigendom. Grondeigendom kan dus weliswaar een rol spelen, maar dat maakt volgens de raad niet dat sprake is van gelegenheidsplanologie. Volgens de raad heeft hij een integrale belangenafweging gemaakt, waarbij sprake is van een verbetering en een kwalitatieve landschappelijke afronding van Grolloo en waarbij wordt voorzien in een woonbehoefte.

9.2. De Afdeling overweegt dat artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) met zich brengt dat de raad aan de vaststelling van een bestemmingsplan ruimtelijke overwegingen ten grondslag moet leggen. In de plantoelichting en in het verweerschrift wordt door de raad ingegaan op de ruimtelijke overwegingen die hem ertoe hebben gebracht om de woningbouw binnen het plangebied toe te staan. Zo wordt verwezen naar provinciale en gemeentelijke beleidsstukken en is aandacht besteed aan de landschappelijke inpassing

van het plan in de omgeving. Er bestaat daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij de vaststelling van het plan in het kader van de belangenafweging alleen of in overwegende mate rekening heeft gehouden met de wens van de grondeigenaren. Het betoog slaagt niet.

Strijd met vorig bestemmingsplan

10. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen betogen dat de in het plan voorziene woningbouw in strijd is met de planregels en het beleid uit het vorige bestemmingsplan "Grolloo en Schoonloo".

10.1. De omstandigheid dat het hiervoor geldende plan niet in woningbouw voorzag, leidt niet tot het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten 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. Hieruit volgt dat de raad kan besluiten om woningbouw binnen het plangebied toe te staan, ook als het vorige bestemmingsplan daar geen woningbouw toestond.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in zoverre niet in redelijkheid aan de gronden van het plangebied een woonbestemming heeft kunnen toekennen.

Het betoog slaagt niet.

Behoefte en noodzaak aan de woningen

11. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is vastgesteld. Volgens hen zijn ten onrechte de regels inzake de ladder voor duurzame verstedelijking niet toegepast. Zij menen dat de voorziene ontwikkeling moet worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling, omdat het plan onderdeel is van een groter voorgenomen project, bestaande uit in totaal 18 woningen. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen wijzen in dit kader op een samenwerkingsovereenkomst die het gemeentebestuur met [partij] heeft gesloten. Deze samenwerkingsovereenkomst ziet volgens hen onder andere op de grondaankoop van de gronden gelegen tussen het plangebied en de Schoonloërstraat, waarop volgens hen ook woningen en een toegangsweg naar de Schoonloërstraat zullen worden gerealiseerd.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen betogen verder dat de behoefte aan de in het plan voorziene woningbouw onvoldoende is gemotiveerd. Zij voeren aan dat de raad zich bij de vaststelling van het bestemmingsplan niet heeft mogen baseren op het woonbehoefteonderzoek. Zij stellen dat de in het onderzoek gebruikte gegevens zijn verouderd en in het onderzoek een onjuiste methode is gebruikt voor het aantonen van de woonbehoefte. Volgens [appellant sub 2] en anderen wordt de woningbehoefte in het onderzoek ten onrechte evenredig over de kernen verdeeld en biedt het onderzoek geen inzicht in de ontwikkeling van de behoefte in de regio. Verder voeren [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen daartoe aan dat de bestaande woningvoorraad al in ruime mate in de woningbehoefte in Grolloo voorziet. [appellant sub 1] voert in dat kader aan dat in strijd met de Woonvisie 2016+ (hierna: de woonvisie) niet is aangetoond dat de voorziene ontwikkeling niet resulteert in leegstand in de bestaande woningvoorraad. Ook voert [appellant sub 1] aan dat geen behoefte bestaat aan rijwoningen.

11.1. De raad stelt dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Het plan voorziet in maximaal 10 woningen. Bij dat aantal hoeft het plan volgens de raad niet te worden getoetst aan de regels inzake de ladder voor duurzame verstedelijking. Verder stelt de raad zich desgevraagd nadrukkelijk op het standpunt dat het plan geen onderdeel vormt van een groter voorgenomen woningbouwproject.

De raad stelt verder dat het plan voorziet in een behoefte, waarbij hij verwijst naar het woonbehoefteonderzoek. Ook is het plan volgens de raad in overeenstemming met de woonvisie.

11.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar overzichtsuitspraak van 28 juni 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), r.o. 6.3) dient een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling voldoende substantieel te zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt. Wanneer een bestemmingsplan voorziet in niet meer dan 11 woningen die gelet op hun onderlinge afstand als één woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van het Bro, kunnen worden aangemerkt, kan deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt.

Gelet op het maximale aantal van 10 woningen dat het plan mogelijk maakt, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het plan hiermee niet voorziet in een woningbouwlocatie of een andere stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro.

Voor zover [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen hebben betoogd dat het plan onderdeel is van een groter woningbouwproject waarbij is beoogd om 18 woningen te bouwen, heeft de raad toegelicht dat dit standpunt waarschijnlijk voortkomt uit het gegeven dat [partij in een eerder stadium een groter bouwplan heeft gepresenteerd, waarbij was beoogd 18 woningen te bouwen. Omdat geen sprake meer is van een dergelijk bouwplan, is de bouw van 18 woningen ook niet meer aan de orde. Daarbij heeft de raad aangegeven dat hem geen plannen of voorgenomen plannen bekend zijn voor verdergaande woningbouw ter plaatse. De Afdeling heeft geen aanknopingspunten om aan dit standpunt van de raad te twijfelen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat er desondanks wel sprake is van een groter woningbouwproject. Uit de door hen genoemde samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelaar blijkt niet dat is beoogd om 18 woningen te realiseren. Verder blijkt dit ook niet uit de door hen overgelegde tekeningen.

De raad heeft dan ook terecht gesteld dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in dit geval niet van toepassing is en dat het plan daarom niet hoefde te worden getoetst aan de regels inzake de ladder voor duurzame verstedelijking.

De betogen slagen niet.

11.3. Dat de in het plan mogelijk gemaakte woningbouw niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro kan worden aangemerkt, neemt niet weg dat aan de eisen van artikel 3.1.6, eerste lid, onder f, van het Bro moet worden voldaan. Bij de beoordeling of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening moet in het kader van de uitvoerbaarheid onder meer worden beoordeeld of de mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte. De Afdeling verwijst naar overweging 4.1 van de hiervoor genoemde overzichtsuitspraak van 28 juni 2017. De bestuursrechter beoordeelt of de mogelijk gemaakte ontwikkeling van dien aard is

dat aanleiding bestaat voor het oordeel dat het betrokken bestuursorgaan er in redelijkheid van heeft kunnen uitgaan dat het plan voorziet in een behoefte.

11.4. Voor zover [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen betogen dat de gegevens uit het woonbehoefteonderzoek zijn verouderd, staat artikel 3.1.1a van het Bro er niet aan in de weg dat onderzoeksgegevens ouder dan twee jaar aan een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan ten grondslag worden gelegd. De Afdeling heeft dit eerder overwogen in de uitspraak van 20 april 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1075, r.o. 13.2). [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het woonbehoefteonderzoek zodanig is verouderd, 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. Voor zover [appellant sub 1] wijst op de recente bevolkingsprognose over de periode 2020-2025 van het CBS, waaruit zou volgen dat het bevolkingsaantal in de omgeving krimpt, overweegt de Afdeling dat deze bevolkingsprognose dateert van na de datum van het bestreden besluit tot vaststelling van het plan. De raad heeft dan ook bij de vaststelling van het plan geen rekening kunnen houden met deze prognose.

Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 2] en anderen dat in het woonbehoefteonderzoek een onjuiste methode is gebruikt voor het aantonen van de behoefte, doordat er in het onderzoek van uit wordt gegaan dat de behoefte evenredig over de kernen wordt verdeeld en er geen inzicht wordt gegeven in de ontwikkeling van de behoefte in de regio, overweegt de Afdeling het volgende. In het Woonbehoefteonderzoek is op p. 9 uiteengezet dat statistisch georiënteerd marktonderzoek op laag schaalniveau kwetsbaar is: kleine veranderingen in cijfers kunnen al snel leiden tot grote veranderingen in conclusies. Statistiek levert in dat geval slechts schijnzekerheden op. De autonome huishoudensgroei is niet te voorspellen met een modelmatige berekening. Daarvoor is het dorp te klein, aldus het onderzoek. Elk prognosemodel zal een uitkomst geven, maar de realiteitswaarde daarvan is beperkt. In plaats daarvan is de groei benaderd door een aantal maten te kiezen en daaruit een bandbreedte te nemen, volgens het onderzoek. In hoofdstuk 2.2 van het woonbehoefteonderzoek staat vervolgens dat de prognose voor de woningbehoefte is opgebouwd uit een berekening van een bandbreedte gebaseerd op de huishoudensprognose van Primos en de Provinciale-prognose. In de doorberekening van deze prognoses is vervolgens rekening gehouden met een laag en een hoog scenario. Het lage scenario gaat ervan uit dat 90% van de woningbehoefte neerslaat in de grotere kernen van de gemeente (Annen, Gieten, Gasselternijveen en Rolde). Het hoge scenario gaat ervan uit dat de woningbehoefte evenredig over de kernen wordt verdeeld. [appellant sub 2] en anderen hebben niet gemotiveerd aangegeven waarom het hanteren van deze methode bestaande uit verschillende prognoses en scenario's onjuist is. Ook hebben [appellant sub 2] en anderen niet gemotiveerd aangegeven waarom het onderzoek, mede gelet op de Provinciale-prognose, onvoldoende inzicht biedt in de ontwikkeling van vraag en aanbod in de regio. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het woonbehoefteonderzoek heeft mogen baseren.

Het betoog slaagt niet.

11.5. In hoofdstuk 2.2. van het woonbehoefteonderzoek staat dat de kwantitatieve woonbehoefte in Grolloo in de periode 2016-2020 6 tot 14 woningen bedraagt. Op pagina 14 van de woonvisie staat dat de harde plancapaciteit per januari 2016 in Grolloo 1 bedraagt. Uitgaande van deze harde plancapaciteit wordt met dit bestemmingsplan, dat de bouw van maximaal 10 woningen mogelijk maakt, in de kwantitatieve behoefte aan woningen voorzien.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorziene ontwikkeling niet hoeft te resulteren in leegstand in de bestaande woningvoorraad.

Het plan voorziet in maximaal 4 rijwoningen, 4 2-onder-1-kap-woningen en 2 vrijstaande woningen. Volgens de plantoelichting wordt met deze invulling aansluiting gezocht bij de uitkomsten van het woonbehoeftenonderzoek. In het woonbehoefteonderzoek wordt over de kwalitatieve woonbehoefte geconcludeerd dat het in het kader van de leefbaarheid en de diversiteit van de voorraad passend zou zijn om in beperkte mate tweekappers te bouwen in een lage prijs categorie, waardoor de woningen bereikbaar zijn voor starters die momenteel geen passend aanbod hebben en wel graag in Grolloo willen blijven. Ter zitting heeft de raad benadrukt dat in Grolloo behoefte is aan starterswoningen in een lage prijs categorie. Om in de huidige woningmarkt aan deze behoefte te kunnen voldoen, voorziet het plan in de vier rijwoningen, aldus de raad. Het is niet, althans niet meer mogelijk om twee-onder-1-kapwoningen te realiseren voor een door starters op te brengen koopsom. In die zin heeft Grolloo de landelijke trend van immer stijgende woningprijzen gevolgd, aldus de raad. Wat [appellant sub 1] naar voren heeft gebracht, geeft de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van het standpunt van de raad over de kwalitatieve behoefte aan woningen in Grolloo.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt niet.

11.6. Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelaar ten onrechte een ontheffing is opgenomen ten aanzien van de verplichting om starterswoningen te realiseren, overweegt de Afdeling dat de samenwerkingsovereenkomst in deze procedure niet ter beoordeling staat. De Afdeling zal deze beroepsgrond daarom niet inhoudelijk bespreken.

Hydrologische effecten op esrandbeplanting

12. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de hydrologische effecten van het plan op de vegetatie van de naastgelegen esrandbeplanting, die van belang is voor het esdorpenlandschap. Zij vrezen dat de aan te leggen waterbergingsloten met een diepte van 1 m de bestaande kwelstroom richting het "esbosje" door de ter plaatse aanwezige ondoorlatende leemlaag zullen afvangen met verdroging van de esrandvegetatie tot gevolg. [appellant sub 2] en anderen menen dat een planregeling nodig is om schade aan de esrandbeplanting te voorkomen.

12.1. De raad stelt dat geen afzonderlijk onderzoek is verricht naar de effecten van het plan op de naastgelegen esrandbeplanting. De raad acht een dergelijk onderzoek niet nodig, omdat het beoordelen van de hydrologische effecten van de maatregelen onderdeel is van de watertoets. De raad stelt dat hij van de juistheid van deze toets heeft mogen uitgaan.

12.2. De raad heeft aan het plan de uitgevoerde watertoets ten grondslag gelegd en hieruit de conclusie getrokken dat het plan geen negatieve gevolgen heeft voor de waterhuishouding. In paragraaf 4.11 van de plantoelichting staat dat de voorgenomen ontwikkelingen geen wateroverlast op andere tijden of plaatsen mag veroorzaken, waardoor het plan "waterneutraal" wordt ontwikkeld. Volgens de plantoelichting zullen naar de bestaande sloot die ten zuiden van het plangebied ligt, twee nieuwe waterbergingsloten

worden gegraven. De waterlopen zullen verbonden worden door een stuwte. De nieuwe waterbergingssloot wordt uitgevoerd met een flauw talud aan de kant van het woongebied en aan de zijde van de agrarische gronden met een steiler talud. Verder is vermeld dat de stuw voor de afvoer van de nieuwe waterbergingssloten naar de oude afwateringssloot ook kan worden uitgevoerd als een dam en dat een ronde afvoerbuiss kan worden aangebracht. Om te voorkomen dat er bij verstopping overlast zal ontstaan, zou daarboven een ruimere duiker moeten worden geplaatst. In de plantoelichting zijn de afmetingen hiervoor weergegeven. Voor het hemelwater wordt de voorkeursvolgorde vasthouden - bergen - afvoeren gehanteerd. Het hemelwater zal worden afgevoerd naar de nieuw te graven waterbergingssloot.

12.3. De Afdeling stelt vast dat uit de hiervoor weergegeven toelichting niet kenbaar naar voren komt of rekening is gehouden met mogelijke hydrologische gevolgen van het plan voor de naastgelegen esrandbeplanting. Dit terwijl in de plantoelichting onder meer is beschreven dat op het plangebied de kernkwaliteit landschap, te weten het landschapstype "Esdorpenlandschap", van toepassing is en dat kenmerkend voor dit landschap de es is, die veelal omzoomd is met esbosjes/esrandbeplanting. De raad heeft niet weersproken dat hier sprake is van een esbosje/esrandbeplanting. De Afdeling stelt verder vast dat aan het plan alleen een samenvatting van de watertoets ten grondslag is gelegd, waarin niet is ingegaan op de hydrologische effecten van het plan op de naastgelegen esrandbeplanting. Voor zover de raad in dit verband heeft opgemerkt dat naar aanleiding van de terinzagelegging van het ontwerpplan en de naar voren gebrachte zienwijze van het waterschap Hunze en Aa's (hierna: het waterschap) hierop, overleg is gevoerd met het waterschap, waarbij volgens de raad waarschijnlijk alle hydrologische effecten aan de orde zijn gekomen, en het waterschap vervolgens akkoord is gegaan met het plan, is dit onvoldoende om aan te nemen dat de raad de hydrologische effecten op de naastgelegen esrandbeplanting voldoende heeft beoordeeld. De verwijzing van de raad naar de zienwijze van het waterschap leidt de Afdeling evenmin tot dat oordeel, omdat die zienwijze alleen betrekking heeft op het ontwerpplan en niet op het voorliggende plan.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het plan op dit punt in zoverre niet zorgvuldig is voorbereid en niet op een deugdelijke motivering berust.

Het betoog slaagt.

Provinciale Omgevingsverordening

13. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan in strijd is met artikel 2.27 van de Provinciale Omgevingsverordening 2018 (hierna: de Omgevingsverordening), omdat het plan leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de openheid van de zuides van Grolloo. Zij voeren aan dat niet is aangetoond dat het plan bijdraagt aan het behoud en versterken van de Drentsche Aa. Volgens [appellant sub 2] en anderen kan geen gebruik worden gemaakt van de afwijkingsmogelijkheden van artikel 2.27, tweede lid en derde lid, van de Omgevingsverordening, omdat niet aan de voorwaarden voor afwijking wordt voldaan.

Verder betogen [appellant sub 2] en anderen dat het plan in strijd is met het BIO-plan Drentsche Aa 2.0 (2012-2020) van het Overlegorgaan Drentsche Aa van 4 februari 2013 (hierna: het BIO-plan) en de landschapsvisie van Strootman landschapsarchitecten.

13.1. De raad stelt dat het plan in overeenstemming is met de Omgevingsverordening. De raad stelt zich op het standpunt dat met het rapport landschappelijke inpassing en de bijbehorende inrichtingsschets voor landschappelijke inpassing een bijdrage wordt geleverd aan een kwalitatieve afronding van het esdorp Grolloo.

13.2. De Afdeling stelt vast dat uit de op zaak betrekking hebbende stukken niet blijkt of het plan in overeenstemming met artikel 2.27 van de Omgevingsverordening is vastgesteld, doordat niet kan worden nagegaan of het plan bijdraagt aan het behoud en versterken van de Drentsche Aa (eerste lid) of dat gebruik is gemaakt van de afwijkingsmogelijkheden uit het tweede lid of derde lid, waarop [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen hebben gewezen. De enkele stelling van de raad ter zitting dat de provincie Drenthe met het plan heeft ingestemd, acht de Afdeling op zichzelf onvoldoende om te oordelen dat de raad het plan in overeenstemming met artikel 2.27 van de Omgevingsverordening heeft vastgesteld.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het plan op dit punt niet berust op een deugdelijke motivering.

Het betoog slaagt.

Bestuurlijke lus

14. Op grond van artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

14.1. Gelet op wat onder 12.3 en 13.2 is overwogen, is het besluit van 14 mei 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb opdragen om het gebrek in het besluit van 14 mei 2020 binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak te herstellen. De raad moet daartoe, met inachtneming van wat in die overwegingen is vermeld, ofwel het bestemmingsplan alsnog deugdelijk motiveren, dan wel een ander besluit nemen.

De raad hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd besluit niet opnieuw afdeling 3.4 van de Awb toe te passen. De raad moet een eventueel gewijzigd besluit wel op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen.

Proceskosten

15. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

I. draagt de raad van de gemeente Aa en Hunze op:

- om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak de in de overwegingen 12.3 en 13.2 geconstateerde gebreken te herstellen;

- de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mee te delen en een nieuw of gewijzigd besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Tieleman, griffier.

De Voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 1 september 2021.

Bijlage

Awb

Artikel 3:11

1. Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage, met uitzondering van stukken waarvoor bij wettelijk voorschrift mededeling op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze is voorgeschreven.

[...]

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 1.1.1

1. In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen;

Artikel 3.1.1a

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar.

Artikel 3.1.6

1. Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

[...];

f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan."

2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Provinciale Omgevingsverordening 2018

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

beeldkwaliteitsplan: plan dat eisen en aanbevelingen bevat met betrekking tot inpassing van ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot de karakteristieken en kwaliteiten van een gebied en met betrekking tot stedenbouwkundige en architectonische vorm, massa en

(wegen)structuur van voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen, met het oogmerk de kwaliteit van die ruimtelijke ontwikkelingen te waarborgen alsmede de wijze waarop deze in hun omgeving worden ingepast en dat juridisch deel uitmaakt van het ruimtelijk plan waarop het betrekking heeft;

[...]

landschappelijk inpassingsplan: juridisch bindend plan dat aangeeft op welke wijze inpassing van voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen in het desbetreffende gebied plaatsvindt. Tot deze inpassing behoren situering van de opstallen en de inrichting van het perceel, waaronder de erfbeplanting ten opzichte van het landschap. Het gaat om bestaande en gewenste karakteristieken en kwaliteiten van het landschap. Een en ander uit zich in een ontwerpgerichte benadering waarin de karakteristieken en kwaliteiten verder worden versterkt.

[...]

Artikel 2.27 Nationaal Park Drentsche Aa

1. Een ruimtelijk plan kan, voor zover dit plan betrekking heeft op gronden aangeduid op kaart D2 (Nationaal Park Drentsche Aa), alleen voorzien in ruimtelijke ontwikkelingen voor zover deze bijdragen aan het behoud en het versterken van en niet in strijd zijn met de doelstellingen, kwaliteiten en kenmerken van het Nationaal Park Drentsche Aa zoals deze zijn opgenomen in het BIO-plan Drentsche Aa 2.0 (2012-2020).

2. In afwijking van het eerste lid kan een ruimtelijk plan voor zover dit plan betrekking heeft op een gebied dat onderdeel uitmaakt van het Nationaal Park Drentsche Aa in ruimtelijke ontwikkelingen voorzien wanneer:

a. de kenmerken van het landschap worden versterkt en er rekening wordt gehouden met het draagvermogen van het landschap gelet op de bouwvolumes, schaalgrootte en verschijningsvormen, en;

b. het ruimtelijk plan vergezeld gaat van een beeldkwaliteitsplan en landschappelijk inpassingsplan die juridisch verbonden zijn aan het desbetreffende ruimtelijke plan.

3. In afwijking van het eerste lid kan een ruimtelijk plan voor zover dit plan betrekking heeft op een gebied dat onderdeel uitmaakt van het Nationaal Park Drentsche Aa in ruimtelijke ontwikkelingen voorzien wanneer:

a. er sprake is van een groot maatschappelijk belang met het oog op duurzame energieontwikkeling;

b. er geen reële andere mogelijkheden zijn;

c. er rekening wordt gehouden met het landschap en de eventuele nadelige gevolgen voor het landschap en tot de verhouding van het rendement;

d. de nadelige effecten op het behoud of de versterking van de kwaliteiten kenmerken van het Nationaal Park Drentsche Aa als bedoeld in het eerste lid waar mogelijk worden gemitigeerd en voor het overige worden gecompenseerd, waarbij:

i. de compensatie niet mag leiden tot een nettoverlies van areaal, samenhang en kwaliteit van de kenmerken en kwaliteiten; en

ii. de compensatie plaatsvindt:

- aansluitend aan of, als dat niet mogelijk is, nabij het aangetaste gebied;
 - door realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden of fysieke compensatie op afstand van het gebied; of
 - op financiële wijze; en
- e. de aard van de effectbeperkende of compenserende maatregelen, de begrenzing van het compensatiegebied en de compensatie duurzaam zijn verzekerd.

Bestemmingsplan Grolloo, Lienstukken-Zuid

Artikel 5.2 bouwregels

a. Voor het bouwen van hoofdgebouwen ten behoeve van wonen gelden de volgende regels:

[...]

3. per bouwvlak mag maximaal één hoofdgebouw worden gebouwd, met uitzondering van de gronden ter plaatse van de aanduiding 'maximum aantal wooneenheden', waarvoor geldt dat maximaal dat aangegeven maximum aantal hoofdgebouwen mag worden gebouwd;

[...]

Artikel 5.5.2 Voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing

Het gebruik van woningen is uitsluitend toegestaan indien de landschappelijke inpassing, te denken aan de groensingel en de afwateringssloten en de solitaire bomen is gerealiseerd. Deze wordt in stand gehouden overeenkomstig het in de bijlage van de regels opgenomen 'Rapport Landschappelijke inpassing bestemmingsplan Grolloo, Lienstukken Zuid' en bijbehorende inrichtingsschets, waarbij geldt dat de landschappelijke inpassing, binnen één jaar na gereedmelding (als bedoeld in artikel 1.25 lid 2 van het Bouwbesluit 2012) van de eerste woningen dient te zijn gerealiseerd.