

Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl/contact

Persoonlijk
Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Oranjestraat 15
2514 JB Den Haag

tevens per webformulier

Datum
[DAG] april 2025

Kenmerk brief
[kenmerk E-sign]

Ons zaaknummer
DOS-2025-0000690

Uw zaaknummer
n.n.b.

Producties
20

Betreft: beroepschrift

Hoogedelgestreng College,

Namens het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (**GS**) stel ik beroep in tegen het besluit van de gemeenteraad van Kaag en Braassem (de **Raad**) van 3 februari 2025 tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Straathof, Rijpwetering' met kenmerk NL.IMRO.1884.BPSTRAATHOF-VAS1 (het **Bestemmingsplan**). Het vaststellingsbesluit is bekendgemaakt in het *Gemeentebblad* van 20 maart 2025, nr. 117356.

Het vaststellingsbesluit en de bekendmaking in het *Gemeentebblad* zijn bijgevoegd als respectievelijk **productie 1** en **productie 2** bij dit beroepschrift.

Een afschrift van dit beroepschrift met producties wordt per e-mail verstuurd naar onze contactpersoon bij de gemeente Kaag en Braassem.

Ik verzoek u om de correspondentie over dit beroep direct te sturen naar mijn e-mailadres:

Inhoud

1. Inleiding en samenvatting	3
2. Formaliteiten	4
Bevoegdheid Afdeling bestuursrechtspraak.....	4
Belanghebbendheid.....	4
Zienswijze	4
Beroepstermijn	4
Griffierecht.....	4
3. Achtergrond	5
3.1 Bestemmingsplan ‘Straathof Rijpwetering’	5
3.2 Provinciaal juridisch kader inzake ruimtelijke kwaliteit en de Ladder	5
3.2.1 Toepasselijk recht	5
3.2.2 Instructieregels ruimtelijke kwaliteit	6
3.2.3 Instructieregels Ladder	8
3.3 Voorgeschiedenis Bestemmingsplan	13
3.3.1 Voorontwerpfase Bestemmingsplan	13
3.3.2 Ontwerpfase Bestemmingsplan	14
3.3.3 Vaststellingsfase Bestemmingsplan.....	15
4. Beroepsgronden	16
4.1 Beroepsgronden ruimtelijke kwaliteit	16
4.1.1 Transformeren in BC2 Weidevogelgebied en BC Groene Buffer is niet toegestaan	16
4.1.2 Significante aantasting weidevogelgebied niet toegestaan	17
4.1.3 Grootschalige ontwikkeling en onevenredige verstoring bufferfunctie.....	22
4.2 Beroepsgrond Ladder	25
5. Conclusie.....	27

1. Inleiding en samenvatting

Het Bestemmingsplan voorziet in de bouw van 30 woningen buiten bestaand stads- en dorpsgebied (BSD) en in beschermingszones voor weidevogelgebied en Groene Buffer. Kaag en Braassem en GS verschillen al jaren van mening over dit woningbouwproject: Kaag en Braassem wil de wens van de initiatiefnemer faciliteren om woningen te bouwen en GS wil verstedelijking buiten BSD voorkomen en de ruimtelijke kwaliteit beschermen. Helaas zijn GS en Kaag en Braassem daar onderling niet uit gekomen en heeft de Raad het Bestemmingsplan vastgesteld.

GS verzoekt uw Afdeling het Bestemmingsplan te vernietigen omdat het Bestemmingsplan om de volgende redenen in strijd is met de Omgevingsverordening Zuid-Holland (de **Omgevingsverordening**):

- **Transformeren niet toegestaan.** Op grond van artikel 6.9 lid 9 en 11 van de Omgevingsverordening is een ontwikkeling die kwalificeert als ‘transformeren’ niet toegestaan in belangrijk weidevogelgebied en/of Groene Buffer, tenzij dat nodig is voor de ontwikkeling van bovenlokale infrastructuur of van natuur- en recreatiegebieden of van grote buitenstedelijke bouwlocaties. Tussen GS en de Raad is niet in geschil dat het onderhavige woningbouwproject kwalificeert als ‘transformeren’. Er is geen sprake van een van de uitzonderingsgronden.
- **Aantasting belangrijk weidevogelgebied.** Volgens artikel 6.9c van de Omgevingsverordening is significante aantasting van de wezenlijke waarden en kenmerken van het weidevogelgebied niet toegestaan, tenzij sprake is van een zwaarwegend openbaar belang. Tussen GS en de Raad is niet in geschil dat het onderhavige woningbouwproject deze aantasting wel met zich brengt. Het woningbouwproject dient evenwel geen zwaarwegend openbaar belang.
- **Grootschalige ontwikkeling die bufferfunctie verstoort.** Volgens artikel 6.9d van de Omgevingsverordening zijn in de Groene Buffer geen grootschalige ontwikkelingen toegestaan die de bufferfunctie onevenredig verstoren, tenzij sprake is van een zwaarwegend openbaar belang. Anders dan de Raad meent, kwalificeert het woningbouwproject in kwestie wel als ‘grootschalig’. Dit project verstoort de bufferfunctie onevenredig omdat de bufferfunctie nu juist beschermt tegen verstedelijking. Zoals hierboven vermeld, dient het woningbouwproject evenwel geen zwaarwegend openbaar belang.
- **Gebrekkige Laddermotivering.** Het Bestemmingsplan doorstaat niet de ladder voor duurzame verstedelijking (de **Ladder**). GS heeft het onderhavige woningbouwproject bij de vaststelling van de woningbouwprogramma’s van Holland Rijnland al jaren niet vastgesteld. Ten eerste wil GS met dit aangewezen belangrijke weidevogelgebied en Groene Buffer het landschap beschermen tegen verstedelijking en het landschap daarmee versterken. Ten tweede heeft Holland Rijnland voldoende woningbouwprogramma zodat het woningbouwproject in kwestie niet per se nodig is.

De Raad heeft geprobeerd om tegemoet te komen aan de bezwaren van GS tegen het verstedelijken van belangrijk weidevogelgebied en Groene Buffer door voorwaardelijke verplichtingen in de planregels op te nemen die inhouden dat een compensatieplan en een landschapsinrichtingsplan worden uitgevoerd. GS kan zich evenwel niet vinden in deze oplossing. Ten eerste is het stellen van een voorwaardelijke verplichting geen reden om een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken die op zichzelf in strijd is met de regels voor het belangrijk weidevogelgebied en de Groene Buffer. Ten tweede zijn de voorwaardelijke verplichtingen rechtsonzeker. Ten derde volstaan het compensatieplan en het landschapsinrichtingsplan niet. Het compensatieplan is geen compensatieplan maar een conceptrapport van Ecoresult uit 2021. Het landschapsinrichtingsplan geeft nog onvoldoende antwoord op de motiveringsvereisten voor een ontwikkeling in een Groene Buffer. Vooral van belang is dat landschappelijke inrichting geen reden is om af te wijken van de regel dat de Groene Buffer niet mag worden verstedelijkt.

2. Formaliteiten

Bevoegdheid Afdeling bestuursrechtspraak

Het Bestemmingsplan is een besluit op grond van artikel 3.1 lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening (**Wro**). Op grond van artikel 8:6 lid 1 en de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) is uw Afdeling bevoegd om kennis te nemen van dit beroep.

Belanghebbendheid

Volgens artikel 1:2 lid 1 van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Volgens het tweede lid van deze bepaling worden de aan bestuursorganen toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd. Volgens vaste jurisprudentie van uw Afdeling is een belang aan een bestuursorgaan toevertrouwd als een wettelijk voorschrift aan dit bestuursorgaan een bevoegdheid tot behartiging van dit belang toekent.¹ In de Wro is aan het provinciaal bestuur, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, de bevoegdheid toegekend om algemene of specifieke eisen te stellen aan ruimtelijke besluiten van gemeenten. In dit geval hebben Provinciale Staten van Zuid-Holland gebruik gemaakt van de bevoegdheid om met het oog op een goede ruimtelijke ordening regels te stellen in de Omgevingsverordening ten aanzien van onder andere ruimtelijke kwaliteit en de Ladder. Uit deze bepalingen volgt dus dat aan GS een bevoegdheid is toegekend ter behartiging van het belang bij de naleving van deze instructieregels. GS is dus belanghebbende bij het besluit tot vaststelling van het Bestemmingsplan.

Zienswijze

Vanaf 7 december 2023 lag het ontwerp van het Bestemmingsplan ter inzage.² Bij brief van 12 januari 2024 heeft GS tijdig een zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 van de Awb over dit ontwerp van het Bestemmingsplan naar voren gebracht (**productie 3**). GS voldoet daarmee aan het vereiste van artikel 6:13 van de Awb om deel te nemen aan de bestuurlijke voorprocedure.

Beroepstermijn

De vaststelling van het Bestemmingsplan is bekendgemaakt op 20 maart 2025.³ De beroepstermijn liep op grond van artikel 6:8 lid 1 van de Awb tot en met 1 mei 2025. Dit beroepschrift is daarom overeenkomstig artikel 6:9 van de Awb tijdig ingediend.

Griffierecht

U wordt verzocht om de griffierechtnota per e-mail te sturen naar k.giezeman@pzh.nl.

¹ ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2230, ro. 2.6; ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3274, ro. 4.1; ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3188, ro. 3.1.

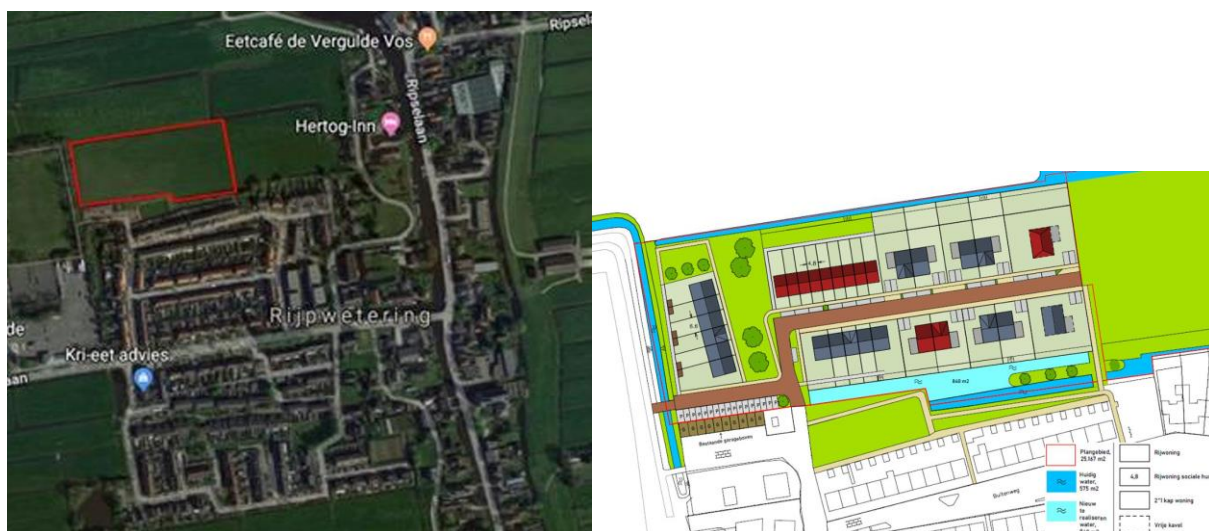
² Gemeentebblad 7 december 2023, nr. 520014.

³ Gemeentebblad 20 maart 2025, nr. 117356.

3. Achtergrond

3.1 Bestemmingsplan 'Straathof Rijpwetering'

Het Bestemmingsplan heeft betrekking op een gedeelte van een perceel ten noorden van het dorp Rijpwetering in de gemeente Kaag en Braassem. Dit perceel is nu nog een onbebouwd agrarisch perceel. Onder het voormalige bestemmingsplan 'Buitengebied West' had dit perceel de bestemming 'Agrarisch met waarden – Natuur en landschapswaarden'. Het Bestemmingsplan wijzigt deze bestemming en legt de juridisch planologische basis voor de ontwikkeling van 30 grondgebonden woningen met bijbehorende voorzieningen. Hieronder zijn uitsneden opgenomen uit de plantoelichting van de bestaande situatie en de beoogde situatie:



3.2 Provinciaal juridisch kader inzake ruimtelijke kwaliteit en de Ladder

Het Bestemmingsplan is in strijd met de provinciale instructieregels inzake ruimtelijke kwaliteit en de Ladder. Hierna worden het toepasselijke recht (**paragraaf 3.2.1**), de instructieregels inzake ruimtelijke kwaliteit (**paragraaf 3.2.2**) en de instructieregels inzake de Ladder (**paragraaf 3.2.3**) toegelicht.

3.2.1 Toepasselijk recht

Het Bestemmingsplan is vastgesteld op grond van artikel 3.1 lid 1 van de Wro. De Wro is op grond van artikel 3.1 aanhef en sub n van de Invoeringswet Omgevingswet per 1 januari 2024 ingetrokken. Op grond van artikel 4.6 lid 2 van de Invoeringswet Omgevingswet blijft het oude recht van toepassing op een bestemmingsplan indien het ontwerp daarvan ter inzage is gelegd voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het ontwerp van het Bestemmingsplan is ter inzage gelegd op 7 december 2023 zodat het oude recht, zoals dat gold tot 1 januari 2024, van toepassing blijft op het Bestemmingsplan. Dat betekent dat de instructieregels zoals opgenomen in de Omgevingsverordening tot 1 januari 2024 van toepassing zijn op het Bestemmingsplan. De voor dit beroep relevante regels zijn bij dit beroepschrift opgenomen als **productie 4**.

3.2.2 Instructieregels ruimtelijke kwaliteit

De instructieregels inzake ruimtelijke kwaliteit zijn opgenomen in paragraaf 6.2.2 van de Omgevingsverordening. Artikel 9 lid 1 van de Omgevingsverordening bevat de hoofddregel:

“Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, mits is aangetoond dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft.”

Deze hoofddregel is verder uitgewerkt in artikel 6.9 tot en met 6.9g van de Omgevingsverordening. Om te bepalen hoe de hoofddregel ter plaatse van een concrete ruimtelijke ontwikkeling wordt ingevuld, moet op grond van artikel 6.9 lid 2 en 3 van de Omgevingsverordening het gebiedstype worden bepaald en de ruimtelijke ontwikkeling worden gekwalificeerd.

Het gebiedstype is aangegeven op kaart 14 van bijlage II van de Omgevingsverordening. Op deze kaart is te zien dat het plangebied van het Bestemmingsplan onder meer de gebiedsaanduidingen ‘beschermingscategorie 2 belangrijk weidevogelgebied’ (**BC2 Weidevogelgebied**) en ‘beschermingscategorie 2 groene buffer’ (**BC2 Groene Buffer**) hebben:



Uit onder meer de plantoelichting bij het Bestemmingsplan blijkt dat tussen de Raad en GS niet in geschil is dat het plangebied van het Bestemmingsplan de aanduidingen BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer heeft.⁴

De ruimtelijke ontwikkeling wordt gekwalificeerd aan de hand van artikel 6.9 lid 5 van de Omgevingsverordening. Volgens deze bepaling kan een ruimtelijke ontwikkeling een van de volgende kwalificaties hebben:

A. inpassen

De ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, voorziet geen wijziging op structuurniveau, past bij de aard en schaal van het gebied en houdt rekening met de relevante richtpunten ruimtelijke kwaliteit, zodanig dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft.

⁴ Pagina 27 – 29 van de plantoelichting.

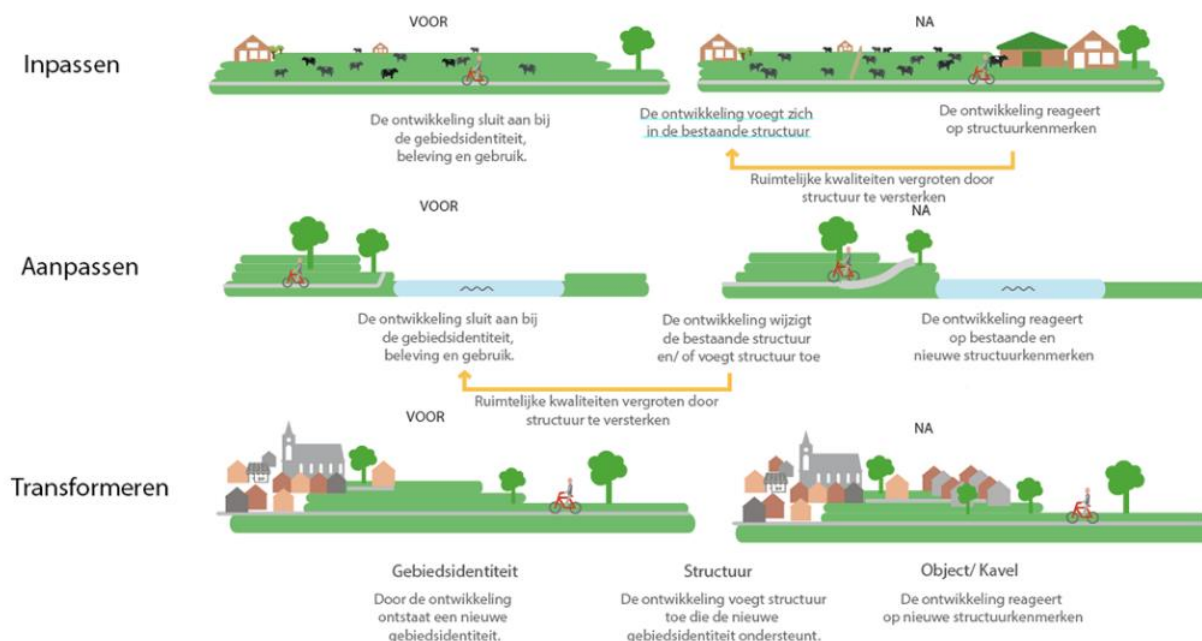
B. aanpassen

De ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, maar veroorzaakt wijziging op structuurniveau. Een dergelijke ontwikkeling wordt alleen toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft door zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving, rekening houdend met de relevante richtpunten ruimtelijke kwaliteit.

C. transformeren

De ruimtelijke ontwikkeling past niet binnen de bestaande gebiedsidentiteit. Een dergelijke ontwikkeling wordt uitsluitend toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit van de nieuwe ontwikkeling is gewaarborgd door een integraal ontwerp. Daarin wordt behalve aan de ruimtelijke kwaliteit van het gehele gebied ook aandacht besteed aan de fysieke en visuele overgang naar de omgeving en de fasering in ruimte en tijd en wordt ook rekening gehouden met de relevante richtpunten ruimtelijke kwaliteit.

Op de website van de provincie worden deze drie kwalificaties van een ruimtelijke ontwikkeling als volgt geïllustreerd:⁵



Het Bestemmingsplan voorziet in de uitbreiding van een woonwijk met 30 grondgebonden woningen in Rijpwetering, buiten BSD, op gronden die nu niet zijn bebouwd. Deze ruimtelijke ontwikkeling, die tevens een stedelijke ontwikkeling is, kwalificeert als 'transformeren'. Uit de plantoelichting bij het Bestemmingsplan blijkt dat tussen de Raad en GS ook niet in geschil is dat sprake is van transformeren:

"De ontwikkeling binnen het plangebied wordt getypeerd als een transformatie. Het betreft immers het herbestemmen en omzetten van een bestaand weiland tot woningbouwgebied. (...)"⁶

De uitwerking van de hoofdregel van artikel 6.9 lid 1 van de Omgevingsverordening is voor het Bestemmingsplan als volgt. Deze hoofdregel wordt uitgewerkt met de regels voor transformeren in BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer. Dat zijn, kortgezegd, de volgende regels:

⁵ <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/5-stappen-0/>

⁶ Pagina 24 van de plantoelichting.

- Art. 6.9 lid 4** De locatiekeuze moet zorgvuldig worden afgewogen en in de motivering van het Bestemmingsplan moet worden ingegaan op de kenmerken en waarden van het gebied en de effecten van de ontwikkeling daarop.
- Art. 6.9 lid 6 jo. 6.9c** De ruimtelijke ontwikkeling mag geen significante aantasting van de (BC2 Weidevogelgebied) wezenlijke kenmerken en waarden van het weidevogelgebied tot gevolg hebben, tenzij sprake is van een zwaarwegend openbaar belang. Bij de motivering van het Bestemmingsplan moeten de in artikel 6.9c lid 2 genoemde kwaliteiten van het gebied worden betrokken.
- Art. 6.9 lid 6 jo. 6.9d** De ruimtelijke ontwikkeling mag geen grootschalige ontwikkeling zijn en de (BC2 Groene Buffer) bufferfunctie niet onevenredig verstoren, tenzij sprake is van een zwaarwegend openbaar belang. Bij de motivering van het Bestemmingsplan moeten de in artikel 6.9d lid 2 genoemde kwaliteiten van het gebied worden betrokken.
- Art. 6.9 lid 9** Het Bestemmingsplan kan in beginsel slechts ontwikkelingen mogelijk maken die vallen onder de noemer inpassen of aanpassen en die in overeenstemming zijn met artikel 6.9c of 6.9d.
- Art. 6.9 lid 11** Transformeren is alleen mogelijk als dat nodig is voor de ontwikkeling van bovenlokale infrastructuur of van natuur- en recreatiegebieden of van grote buitenstedelijke bouwlocaties als bedoeld in artikel 6.10.
- Art. 6.9 lid 12** Significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van BC2 Weidevogelgebied wordt gecompenseerd overeenkomstig het provinciale compensatiebeleid. De motivering bij het Bestemmingsplan bevat een verantwoording over de wijze van compensatie.

Ter toelichting het volgende op het provinciale compensatiebeleid, zoals genoemd bij artikel 6.9 lid 12 van de Omgevingsverordening. Dit beleid is vastgelegd in de Beleidsregel Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland 2013 (de **Beleidsregel Compensatie, productie 5**). De Beleidsregel Compensatie bevat een uitwerking van de voorwaarden voor en de wijze waarop compensatie van, onder meer, weidevogelgebied moet plaatsvinden. Volgens artikel 6 van de Beleidsregel Compensatie moet de initiatiefnemer, voorafgaand aan de ingreep, een compensatieplan opstellen en dat ter goedkeuring voorleggen aan GS. Volgens het derde lid van deze bepaling stemt GS alleen in als wordt voldaan aan de voorwaarden die zijn genoemd in sub a tot en met d en in artikel 5. Artikel 7 van de Beleidsregel Compensatie bevat regels over de realisatietermijn en de zekerstelling van de uitvoering van de compensatie. Zo moet het compensatiegebied bij fysieke compensatie planologisch worden vastgelegd en moet de kaart met de gebiedsaanduiding BC2 Weidevogelgebied worden gewijzigd. Om de uitvoering van de compensatie te garanderen, sluiten GS en de initiatiefnemer een compensatieovereenkomst met onder meer een borgsom en een boeteclausule.

3.2.3 Instructieregels Ladder

Artikel 6.10 van de Omgevingsverordening bevat instructieregels over de toepassing van de Ladder overeenkomstig artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (**Bro**). GS kan een regionaal woningbouwprogramma vaststellen en daarbij aangeven in hoeverre daarmee op regionaal niveau de Ladder is doorlopen. Een door GS vastgesteld regionaal woningbouwprogramma wordt beschouwd als regionale bestuurlijke afspraak. Deze werkwijze is vastgelegd in artikel 6.10 lid 3 van de Omgevingsverordening.

Tot 2022 werden regionale woningbouwprogramma's jaarlijks aan GS aangeboden door samenwerkingsverbanden van gemeenten. De gemeente Kaag en Braassem is aangesloten bij het samenwerkingsverband Holland Rijnland. GS toetste dit woningbouwprogramma aan het provinciale beleid. Het woningbouwprogramma werd door GS vastgesteld voor zover het in overeenstemming was met het provinciale beleid. Voor zover dat niet het geval was, werd het woningbouwprogramma niet vastgesteld. De vaststelling of (gedeeltelijke) afwijzing van een woningbouwprogramma werd gecommuniceerd aan het samenwerkingsverband, zoals Holland Rijnland, en de individuele gemeenten.

Vanaf 2022 is de provincie overgestapt naar een nieuw systeem, genaamd Planregistratie Wonen. Dit is een softwaresysteem dat wordt gefaciliteerd door de provincie en dat uitgaat van een actualisatiecyclus die vergelijkbaar is met het systeem van vóór 2022. Gemeenten registreren hun woningbouwplannen in de Planregistratie Wonen en actualiseren die constant. De woningbouwplannen die op 31 december zijn geregistreerd, worden in het eerste kwartaal van het volgende jaar door GS getoetst aan het provinciale beleid en, indien die daarmee in overeenstemming zijn, vastgesteld. Dat betekent bijvoorbeeld dat de geregistreerde woningbouwplannen van 2022 in het eerste kwartaal van 2023 worden getoetst en (gedeeltelijk) worden vastgesteld. Een vastgesteld of juist afgewezen woningbouwplan geldt dus als uitgangspunt voor de Laddermotivering zoals bedoeld in artikel 6.10 van de Omgevingsverordening. Net als onder het oude systeem wordt de vaststelling of (gedeeltelijke) afwijzing van de woningbouwplannen gecommuniceerd aan het samenwerkingsverband, zoals Holland Rijnland. Gemeenten kunnen in de Planregistratie Wonen zien welke woningbouwplannen wel en welke niet zijn vastgesteld door GS.

Tussen GS en de Raad is niet in geschil dat het woningbouwproject waarin het Bestemmingsplan voorziet, kwalificeert als stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6 van het Bro en de Omgevingsverordening.⁷ Tussen GS en de Raad is wel in geschil of deze ontwikkeling past binnen het regionale woningbouwprogramma. GS vindt van niet en stelt zich al jaren op de volgende standpunten:

1. **Bezwaar tegen de woningbouwontwikkeling in kwestie.** De woningbouwontwikkeling, waarin het Bestemmingsplan voorziet, stond op de woningbouwprogramma's van 2020 tot en met 2023. Dit woningbouwproject werd toen aangeduid als 'Buitenweg Rijpwetering', vermoedelijk vernoemd naar de weg waarop het plangebied moet worden ontsloten. GS heeft altijd bezwaar gehad tegen dit woningbouwproject omdat dit is voorzien in BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer. Deze gebieden zijn als zodanig aangeduid om juist te beschermen tegen verstedelijking. GS heeft dus altijd ingestemd met de woningbouwprogramma's van deze jaren *met uitzondering* van dit woningbouwproject. Dit woningbouwproject is dus nooit onderdeel geweest van het door GS vastgestelde woningbouwprogramma. GS wijst op de volgende twee passages uit de instemming met het woningbouwprogramma van 2020 (productie 6):

In het voorjaar komen we met nieuwe behoeftecijfers voor de hele regio Holland Rijnland. We aanvaarden dit regionale woningbouwprogramma op regionaal niveau:

- onder voorbehoud dat het nieuwe regionale woningbouwprogramma van 2021 maximaal 130% van de nieuwe behoeftecijfers bedraagt;
- met uitzondering van de locatie Buitenweg Rijpwetering (Kaag en Braassem).

Buitenweg Rijpwetering - Kaag en Braassem

Dit plan is reeds ruimtelijk beoordeeld en past niet in ons provinciaal omgevingsbeleid. De locatie is gelegen in belangrijk weidevogelgebied. Om die reden aanvaarden wij deze locatie niet.

⁷ Pagina 21 van de plantoelichting en pagina 6 van het rapport van Rebel.

Zie ook de instemming met het woningbouwprogramma van 2021 (productie 7):

Naar aanleiding van uw regionale woningbouwprogramma geven we u het volgende mee:

- Wij hebben met uw regionale woningbouwprogramma ingestemd, met uitzondering van de locatie Buitenweg Rijpwetering (Kaag en Braassem).

Zie ook de instemming met het woningbouwprogramma van 2022 (productie 8) en de bijbehorende bijlage, waar de locatie 'Buitenweg Rijpwetering' weliswaar niet expliciet wordt genoemd, maar wel wordt bedoeld:

Besluit door Gedeputeerde Staten met aandachtspunten voor de regio en gemeenten

- Gedeputeerde Staten stellen het door u ingediende regionaal woningbouwprogramma 2022 vast (peildatum 1 december 2022):
 - met uitzondering van vijf locaties, zoals genoemd in bijlage 1;

Kaag en Braassem- Buitenweg Rijpwetering

Net als in 2020 en 2021 stellen wij ook dit jaar deze locatie niet vast. Dit project is strijdig met het provinciaal Omgevingsbeleid. Het ligt in een Groene Buffer en in een belangrijk weidevogelgebied. Voor beide aanduidingen geldt vanwege ruimtelijke kwaliteit een beschermingscategorie 2. Transformeren van een agrarische bestemming naar een woningbouwlocatie is daar niet toegestaan. Wij zien deze locatie noch als een locatie die bijdraagt aan de kwalitatieve doelstellingen noch als een versnellingslocatie.

Zie ook de instemming met het woningbouwprogramma van 2023 (productie 9).

1. *Quickscan ruimtelijk Omgevingsbeleid*

Bijna alle projecten voldoen aan ons ruimtelijk Omgevingsbeleid. Slechts 1 project in uw regio voldoet op fundamentele punten niet aan het provinciaal ruimtelijk beleid. Daarnaast zijn er 14 (vertrouwelijke) plannen waarover Gedeputeerde Staten nog geen besluit hebben genomen. Deze plannen komen nu niet op de lijst van het Regionale woningbouwprogramma. Welke plannen dit zijn leest u in bijlage 1. De betreffende gemeenten weten over welke plannen het gaat.

In de brief wordt het woningbouwproject 'Buitenweg Rijpwetering' niet expliciet genoemd, maar in de bijlage bij de brief wel. Deze bijlage is vertrouwelijk en daarin worden meer woningbouwplannen genoemd dan alleen Buitenweg. Die informatie is niet nodig voor deze procedure. Daarom wordt deze bijlage niet aan uw Afdeling verstrekt en is hieronder een uitsnede van de bijlage opgenomen.⁸

Vertrouwelijke bijlage bij GS besluit over regionale woningbouwprogramma's 2023-2032

Ruimtelijk niet akkoord of nog geen besluit

6	Advies nee want strijdig met huidig omgevingsbeleid
19	Advies: nog geen besluit want informatie is onvolledig of integrale visie ontbreekt, nog in gesprek met gemeenten
11	Advies : nog geen besluit want integrale afweging is nog niet gemaakt, nog in gesprek met gemeente
36	plannen nog niet op lijst vastgestelde woningbouwprogramma's

Regio5	Gemeente	Kern	Plaannaam	Bruto totaal	Vertrouwelijkheid	Onderbouwing advies
--------	----------	------	-----------	--------------	-------------------	---------------------

Holland Rijnland	Kaag en Braassem	Rijpwetering	Buitenweg	30	Provincie	beschermingscategorie 2 Groene buffer en Belangrijk weidevogelgebied (en wordt voor 5e jaar weer voorgedragen om vast te stellen)
------------------	------------------	--------------	-----------	----	-----------	---

⁸ Mocht uw Afdeling behoefte hebben aan deze bijlage, dan verzoekt GS uw Afdeling om deze bijlage op grond van artikel 8:45 lid 1 van de Awb te verzoeken zodat GS deze bijlage met een beroep op artikel 8:29 lid 1 van de Awb kan verstrekken.

2. **Bezwaar tegen meer dan 130% programmering.** Om te voldoen aan de vraag naar woningen hanteert GS sinds 2018 een programmeringssysteem die er op neer komt dat geprogrammeerd wordt op 130% van de provinciale behoefteraming. De regio mag een percentage aangeven van de planvoorraad die het in de planperiode van het regionaal woningbouwprogramma wil en kan realiseren. Het uitgangspunt daarbij is dus dat programmeren is toegestaan tot 130% en dat realisatie tot 100% van de provinciale behoefteraming is toegestaan. Holland Rijnland mag dus een woningbouwprogramma hanteren tot 130% van de behoefteraming. GS wijst hierbij op de volgende passage uit de instemming met het woningbouwprogramma van Holland Rijnland van 2018 (productie 10):

Versnellen

De afgelopen jaren is de productie in Zuid-Holland achtergebleven bij de becijferde behoefte. Het gaat om de daadwerkelijke realisatie van woningen. Als provincie willen wij de realisatie van woningbouw versnellen. Wij zijn van mening dat dit goed is voor zowel de woningmarkt als voor de economie. Daarom hebben wij de afgelopen periode onderzocht welke knelpunten onze partners ervaren bij de realisatie van woningen. De door de provincie gehanteerde programmeringssysteem is hierbij als knelpunt genoemd. Naar aanleiding hiervan hebben wij besloten onze programmeringssysteem te verruimen (30% meer programmeerruimte voor het regionale programma). Hiermee houden we rekening met planuitval en daardoor biedt de programmeringssysteem ruimschoots de mogelijkheid om te voorzien in de woningbehoefte (zie bijlage). Uw regionale woningbouwprogramma omvatte reeds een overprogrammering om rekening te houden met planuitval. Deze overprogrammering is conform onze afspraak bij het aanvaarden van de Regionale Woonagenda Holland Rijnland 2017. Inmiddels hebben wij dus een algehele aanpassing van onze programmeringssysteem doorgevoerd. Mocht u bij de realisatie van woningbouwontwikkelingen andere specifieke knelpunten ervaren, dan horen wij deze graag. Samen met u bezien wij dan of wij deze kunnen wegnemen.

Het programmeren tot 130% en de realisatie tot 100% van de provinciale behoefteraming is ook vastgelegd in de omgevingsvisie van Zuid-Holland.

De ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet, stond op het woningbouwprogramma van de jaren 2020 tot en met 2023. In deze jaren had Holland Rijnland woningbouwprogramma's die voorzagen in meer dan 130% van de provinciale behoefteraming. GS heeft de regio Holland Rijnland erop gewezen dat dit in strijd is met het provinciale beleid. GS wijst op de instemming met het woningbouwprogramma van 2020:

Aanvaarding woningbouwprogramma

Het provinciaal Omgevingsbeleid gaat uit van maximaal 130% overprogrammering. We maken u erop attent dat het regionale woningbouwprogramma van Holland Rijnland een overprogrammering kent van 140%. Dit past niet binnen de gemaakte afspraken en kan een juridisch risico vormen voor de gemeenten in de regio, omdat de cijfers worden gebruikt ter onderbouwing van de behoefte die verplicht is vanuit de Ladder onderbouwing voor duurzame verstedelijking. Een overprogrammering van meer dan 130% is daarmee juridisch risicovol voor de plannen van de individuele gemeenten.

Zie ook de instemming met het woningbouwprogramma van 2021:

- Conform ons beleid waar de provinciale behoeftcijfers leidend zijn is het positief te zien dat het planaanbod in uw regio voldoende (132%) is voor de periode 2021 t/m 2030. Zodoende wordt rekening gehouden met 30% planuitval.
- Omdat het planaanbod ongeveer gelijk is aan de landelijk gehanteerde 130% woningbehoefte is de kwantitatieve behoefte van dit woningbouwprogramma regionaal afgestemd en onderbouwd in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Zie ook de instemming met het woningbouwprogramma van 2022:

Overprogrammering

Conform ons beleid waar de provinciale behoeftcijfers leidend zijn, is te zien dat het planaanbod in uw regio 37.221 woningen is voor de periode 2022 t/m 2030. Uitgaande van het ingevulde regionaal woningbouwprogramma voor 2022 zit uw regio op 138% ten opzichte van de kwantitatieve behoefte. Wij willen daarom voor uw regio 1.000 woningen programmatisch mogelijk maken vanuit de provinciale pot voor nog nader te bepalen woningbouwplannen.

Ook met de inzet vanuit de provinciale pot komt u nog steeds uit boven de grens van 130% ten opzichte van de kwantitatieve behoefte. Daarom stellen wij de zachte plannen die geprogrammeerd staan in het jaar 2030 nu niet vast, zodat u binnen de grens blijft van 130%. Wij hechten hieraan zodat wij juridische zekerheid kunnen bieden aan alle door ons college vastgestelde, in het regionale woningbouwprogramma opgenomen, projecten.

Wij verzoeken u in het kader van de overprogrammering om samen met de provincie en de 13 gemeenten in Holland Rijnland in het eerste kwartaal van 2023 een verdiepende analyse maakt van het regionaal woningbouwprogramma op haalbaarheid, realisme, betaalbaarheid en hardheid van plannen waardoor er kan worden toegewerkt naar 130% overprogrammering. Onze inzet is dat we met elkaar de goede plannen mogelijk maken en deze goede plannen niet programmatisch laten blokkeren door niet-kansrijke of niet goede plannen. Te veel plannen helpen niet de realisatie te versnellen. Dit kost meer capaciteit bij alle betrokkenen en vergroot de kans op minder realisatie van de kwalitatieve doelen. Wij gaat hierover met u in gesprek hoe wij gezamenlijk een dergelijke systematiek vorm kunnen geven.

Zie ook de instemming met het woningbouwprogramma 2023:

2. Bouwen naar kwantitatieve behoefte

Tijdens de regionale woondealtafel van 2 november 2023 had u reeds toegezegd te willen kijken naar de overprogrammering. Uw regio had december 2023 een overprogrammering van 153%. Binnen een maand heeft u samen met gemeenten het regionaal woningbouwprogramma doorlopen op kansrijkheid van plannen. Uw exercitie heeft geleid tot het regionaal woningbouwprogramma dat u op 12 januari 2024 bij ons heeft ingediend. In uw regio zijn nu 43.766 woningen bruto en 41.676 woningen netto opgenomen in het regionaal woningbouwprogramma voor de periode 2023 t/m 2032. Hier tegenover staat een behoefte van 28.860 woningen (toegestane woningvoorraad toename). Dit betekent dat er 144% is geprogrammeerd ten opzichte van de behoefte.

U heeft in uw aanbiedingsbrief aangegeven via de Versnellingstafel het regionaal woningbouwprogramma te blijven aanscherpen op realisme. Dit juichen wij toe en blijven hiervan graag op de hoogte.

Als uitgangspunt geldt dat ten tijde van het nemen van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door de gemeenteraad rekening moet worden gehouden met het beleid zoals dat op dat moment geldt.⁹ Het Bestemmingsplan is vastgesteld op 3 februari 2025. Op 4 maart 2025, dus *na* vaststelling van het Bestemmingsplan, is het woningbouwprogramma van 2024 vastgesteld. Dat

⁹ ABRvS (vzr.) 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:146, ro. 8; ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3930, ro. 19.3.

betekent dat op 3 februari 2025 het woningbouwprogramma van 2023 gold voor het Bestemmingsplan.¹⁰ De Raad moest bij vaststelling van het Bestemmingsplan voor de Laddermotivering op grond van artikel 6.10 lid 3 van de Omgevingsverordening als uitgangspunt nemen dat:

1. voor het woningbouwproject waarin het Bestemmingsplan voorziet niet kan worden verwezen naar het door GS vastgestelde woningbouwprogramma, omdat dit woningbouwproject vanwege strijd met het omgevingsbeleid inzake BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer door GS niet is vastgesteld; en dat
2. Holland Rijnland ook zonder het woningbouwproject waarin het Bestemmingsplan voorziet, voldoende woningbouwprogramma heeft om aan de provinciale behoefte te voldoen.

Het is dus niet mogelijk om een sluitende Laddermotivering op te stellen voor de woningbouwontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet.

3.3 Voorgeschiedenis Bestemmingsplan

GS en Kaag en Braassem zijn al lange tijd in discussie over het woningbouwproject waarin het Bestemmingsplan voorziet. GS licht deze voorgeschiedenis hierna toe.

3.3.1 Voorontwerpfase Bestemmingsplan

Op 8 december 2022 heeft het college van B&W van Kaag en Braassem het voorontwerp van het Bestemmingsplan ter inzage gelegd.¹¹ Over de instructieregels inzake ruimtelijke kwaliteit en de Ladder staat, kortgezegd, het volgende in dit voorontwerp:

- **Ruimtelijke kwaliteit.** In de plantoelichting bij het voorontwerp (**productie 11**) wordt onderkend dat het plangebied in BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer ligt en dat de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet, kwalificeert als 'transformeren'. In paragraaf 4.2.2 wordt gesteld dat transformatie niet zonder expliciete toestemming van de provincie is toegestaan, maar dat het bevoegd gezag daarvan gemotiveerd kan afwijken. Voor afwijken van de regel dat transformatie niet is toegestaan, wordt gewezen op 'de noodzaak voor een woningbouwprogramma', wat in paragraaf 4.2.1.1 nader is toegelicht.
 - Over BC2 Weidevogelgebied staat in de toelichting dat uit een concept-'Nee, Tenzij-toets' van Ecoresult van 11 maart 2021 blijkt dat een negatief effect op de weidevogels niet is uitgesloten en dat een compensatieplan moet worden opgesteld. Voorgesteld wordt om in samenspraak met de provincie het nabijgelegen Natuurnetwerk Nederland uit te breiden of om te voorzien in financiële compensatie. De precieze invulling van de verplichte compensatie zal tijdens het vaststellen van het Bestemmingsplan verder worden uitgewerkt.
 - Over BC2 Groene Buffer staat in de plantoelichting dat het Bestemmingsplan in overeenstemming met BC2 Groene Buffer kan worden gebracht met een landschapsinrichtingsplan.
- **Ladder.** Voor de Laddermotivering wordt in de plantoelichting verwezen naar het onderzoek 'Marktbehoefte grondgebonden woningen Rijkswatering' van Rebel van 7 september 2021. In dat onderzoek wordt beargumenteerd dat er behoefte is aan de woningen waarin het Bestemmingsplan voorziet en dat niet binnen BSD kan worden voorzien in de behoefte aan die woningen.

¹⁰ Het woningbouwprogramma van 2023 is door GS vastgesteld op 12 maart 2024.

¹¹ Gemeentebled d.d. 8 december 2022, nr. 544515.

Bij brief van 23 december 2022 heeft GS in het kader van vooroverleg gereageerd op het voorontwerp van het Bestemmingsplan (**productie 12**). In deze vooroverlegreactie geeft GS aan zich niet te kunnen verenigen met het voorontwerp van het Bestemmingsplan om de volgende redenen:

- **Ruimtelijke kwaliteit.** Het voorontwerp is in strijd met artikel 6.9, 6.9c en 6.9d van de Omgevingsverordening inzake de ruimtelijke kwaliteit. Ten eerste kwalificeert het woningbouwproject als 'transformeren', wat niet is toegestaan in BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer. Ten tweede voldoet het voorontwerp niet aan de motiveringsverplichtingen ten aanzien van het voorzien van een ruimtelijke ontwikkeling in BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer. Ten derde neemt het conceptrapport van Ecoresult inzake de compensatie van belangrijk weidevogelgebied het voorgaande niet weg.
- **Ladder.** De Laddermotivering in het voorontwerp van het Bestemmingsplan is in strijd met artikel 6.10 lid 3 van de Omgevingsverordening. Het woningbouwproject waarin het voorontwerp voorziet, is bij de vaststelling door GS van de woningbouwprogramma's voor 2021 en 2022 niet aanvaard vanwege de overprogrammering door Holland Rijnland en vanwege de strijd met provinciaal beleid.

3.3.2 Ontwerpfase Bestemmingsplan

Het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem heeft geen gehoor gegeven aan de vooroverlegreactie van GS. Op 7 december 2023 heeft het college het ontwerp van het Bestemmingsplan ter inzage gelegd.¹² In de toelichting op het ontwerp van het Bestemmingsplan (**productie 13**) wordt wederom gesteld dat het woningbouwproject voldoet aan de instructieregels inzake ruimtelijke kwaliteit en de Ladder. De teksten in de toelichting over deze onderwerpen zijn nagenoeg¹³ precies hetzelfde als in het voorontwerp. Ook de rapporten van Rebel en Ecoresult zijn ongewijzigd. In de nota van beantwoording inspraakreacties voorontwerpbestemmingsplan 'Straathof Rijkpwetering' (**productie 14**) wordt gereageerd op de vooroverlegreactie van GS:¹⁴

- **Ruimtelijke kwaliteit**
 - Ten aanzien van BC2 Weidevogelgebied wordt gewezen op het rapport van Ecoresult. Daarin wordt ingegaan op de gevolgen van het Bestemmingsplan voor het weidevogelgebied en daarin wordt geconcludeerd dat een compensatieplan moet worden opgesteld. Daarmee heeft de initiatiefnemer aan zijn onderzoeksverplichting voldaan. Daarover hebben de gemeente en de provincie nog geen procesafspraken gemaakt. Aan de hand van het compensatieplan kunnen eventuele negatieve effecten op BC2 Weidevogelgebied worden ondervangen.
 - Ten aanzien van BC2 Groene Buffer wordt gesteld dat de initiatiefnemer alle verplichte onderzoeksrapportages heeft overgelegd en dat de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet, uitvoerbaar is zonder dat er sprake is van strijdigheid met provinciaal beleid.
- **Ladder.** Ten aanzien van de Laddermotivering wordt verwezen naar het onderzoek van Rebel, waarmee de initiatiefnemer aan zijn onderzoeks- en motiveringsplicht heeft voldaan. Verder wordt erop gewezen dat de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet op de Regionale Woningbouwplanning van 2023 staat in categorie 1b.

¹² Gemeenteblad 7 december 2023, nr. 520014.

¹³ Alleen de zin "De precieze invulling van de verplichte compensatie zal lopende het proces van vaststellen van dit bestemmingsplan verder worden uitgewerkt. PM." in de voorontwerptoelichting is gewijzigd naar "De precieze invulling van de verplichte compensatie zal lopende het proces van vaststellen van dit bestemmingsplan verder worden uitgewerkt in samenwerking met alle partijen (gemeente, provincie en initiatiefnemer)."

¹⁴ Nota bene: GS wordt in de nota van beantwoording aangeduid als 'indiener 1'.

Bij brief van 12 januari 2024 heeft GS een zienswijze ingediend over het ontwerp van het Bestemmingsplan.¹⁵ GS constateert in deze brief dat in de nota van beantwoording weliswaar is ingegaan op de vooroverlegreactie van GS, maar dat er geen argumenten worden aangevoerd die de reactie van GS weerleggen. In de nota van beantwoording wordt in feite alleen herhaald wat in de toelichting op het voorontwerp van het Bestemmingsplan en in de rapporten van Ecoresult en Rebel staat. GS heeft daarom zijn bezwaren tegen het ontwerp van het Bestemmingsplan herhaald.

3.3.3 Vaststellingsfase Bestemmingsplan

Op 3 februari 2025 heeft de Raad het Bestemmingsplan vastgesteld en dat op 20 maart 2025 bekendgemaakt.¹⁶ In de plantoelichting bij het Bestemmingsplan (**productie 15**) stelt de Raad wederom dat het Bestemmingsplan niet in strijd is met de instructieregels inzake ruimtelijke kwaliteit en de Ladder. De tekst in de plantoelichting is ongewijzigd ten opzichte van het ontwerp en dus ook nagenoeg ongewijzigd ten opzichte van het voorontwerp. Ook de rapporten van Ecoresult en Rebel zijn ongewijzigd ten opzichte van het ontwerp en het voorontwerp. Deze rapporten zijn bijgevoegd als **producties 16 en 17**. In de nota van beantwoording zienswijzen (**productie 18**) reageert de Raad op de zienswijze van GS:¹⁷

- **Ruimtelijke kwaliteit**

- Ten aanzien van BC2 Weidevogelgebied wijst de Raad op de grote maatschappelijke behoefte aan woningen en op het feit dat Rijpwetering omcirkeld is met beschermingscategorieën zodat nieuwe woningen op geen andere plek kunnen worden gerealiseerd. Verder stelt de Raad dat voorzieningen zoals de school en sportverenigingen zullen verdwijnen als geen nieuwe woningen kunnen worden gebouwd. De zienswijze van GS leidt wel tot een aanpassing van het Bestemmingsplan: in de planregels wordt een voorwaardelijke verplichting opgenomen ten aanzien van het compensatieplan (het rapport van Ecoresult) dat volgens de Raad in overeenstemming is met de Beleidsregel Compensatie.
- Ten aanzien van BC2 Groene Buffer wijst de Raad erop dat ontwikkelingen in dit gebied mogelijk zijn zolang die niet grootschalig zijn en de bufferfunctie niet onevenredig verstoren. Verder wijst de Raad erop dat het plangebied ligt in de 'stads- en dorpsrand', waar ontwikkelingen mogelijk zijn als die goed zijn ingepast. Volgens de Raad blijkt uit het landschapsinrichtingsplan (**productie 19**) dat de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet goed inpasbaar is. De zienswijze van GS leidt wel tot een aanpassing van het Bestemmingsplan: in de planregels is een voorwaardelijke verplichting opgenomen ten aanzien van de realisatie van het landschapsinrichtingsplan.

- **Ladder.** Ten aanzien van de Laddermotivering stelt de Raad dat Holland Rijnland namens de gemeenten het regionaal woningbouwprogramma voor de periode 2023-2032 heeft aangeleverd bij GS. Daarbij is opgeroepen om verruiming toe te staan van de ingediende woningbouwprogrammering omdat binnen de overprogrammering van 130% nog een percentage plannen uitvalt zodat de programmering voor de hele provincie uitkomt op slechts 104%.

¹⁵ Zie productie 3.

¹⁶ Het vaststellingsbesluit en de bekendmaking zijn opgenomen als producties 1 en 2.

¹⁷ Nota bene: GS wordt in de zienswijzennota aangeduid als 'zienswijze 1'.

4. Beroepsgronden

GS begrijpt de wens van de initiatiefnemer om woningen te bouwen en de wens van Kaag en Braassem om dat te faciliteren. Zij zijn er de afgelopen jaren evenwel meermaals op gewezen dat het woningbouwproject waarin het Bestemmingsplan voorziet, niet verenigbaar is met het provinciale beleid en de provinciale regels. GS betreurt dan ook dat de initiatiefnemer en Kaag en Braassem dit Bestemmingsplan hebben voortgezet. GS kan zich niet verenigen met het Bestemmingsplan en licht hierna de beroepsgronden inzake ruimtelijke kwaliteit (**paragraaf 4.1**) en de beroepsgrond inzake de Ladder (**paragraaf 4.2**) toe.

4.1 Beroepsgronden ruimtelijke kwaliteit

GS voert drie beroepsgronden aan tegen het Bestemmingsplan vanwege strijd met instructieregels inzake ruimtelijke kwaliteit:

- paragraaf 4.1.1** Het Bestemmingsplan voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling in BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer die kwalificeert als 'transformeren'. Dit is in strijd met artikel 6.9 lid 9 en 11 van de Omgevingsverordening.
- paragraaf 4.1.2** Het Bestemmingsplan voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling in BC2 Weidevogelgebied die de wezenlijke kenmerken en waarden van het weidevogelgebied significant aantast. Dit is in strijd met artikel 6.9 lid 6 en 6.9c van de Omgevingsverordening.
- paragraaf 4.1.3** Het Bestemmingsplan voorziet in een ontwikkeling in BC2 Groene Buffer die kwalificeert als 'grootschalig' en die de bufferfunctie onevenredig verstoort. Dit is in strijd met artikel 6.9 lid 6 en 6.9d van de Omgevingsverordening.

Omdat het Bestemmingsplan in strijd is met de bovengenoemde artikelen uit de Omgevingsverordening, voldoet het Bestemmingsplan ook niet aan de meer overkoepelende motiveringsverplichtingen uit artikel 6.9 lid 1 en lid 4 van de Omgevingsverordening.

Hierna worden deze beroepsgronden toegelicht.

4.1.1 Transformeren in BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer is niet toegestaan

Uit artikel 6.9 lid 9 in combinatie met lid 11 van de Omgevingsverordening volgt dat transformeren binnen BC2 Weidevogelgebied of BC2 Groene Buffer alleen is toegestaan voor de ontwikkeling van bovenlokale infrastructuur of natuur- en recreatiegebieden of van grote buitenstedelijke bouwlocaties.

Zoals toegelicht in paragraaf 3.2.2 van dit beroepschrift, voorziet het Bestemmingsplan in een ruimtelijke ontwikkeling die kwalificeert als 'transformeren' binnen BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer. Dit is niet in geschil tussen GS en de Raad: op pagina 24 van de door de Raad vastgestelde plantoelichting staat dat de woningbouwontwikkeling kwalificeert als 'transformatie'. Het Bestemmingsplan voorziet echter niet in een ontwikkeling die kwalificeert als bovenlokale infrastructuur of natuur- en recreatiegebied of als grote buitenstedelijke bouwlocatie. Het Bestemmingsplan is dus in strijd met artikel 6.9 lid 9 en lid 11 van de Omgevingsverordening zodat het vaststellingsbesluit in aanmerking komt voor vernietiging.

In de plantoelichting gaat de Raad in op de verenigbaarheid van transformeren in BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer.¹⁸ De Raad verkeert in de veronderstelling dat gemotiveerd van dit verbod kan worden afgeweken indien sprake is van een zwaarwegend algemeen belang. Deze veronderstelling is onjuist. De Raad baseert deze gedachte op artikel 6.9 van de oude Omgevingsverordening die gold tot 7 augustus 2021 (**productie 20**). Deze bepaling bood inderdaad meer ruimte om af te wijken van het verbod op transformeren in BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer, waarbij GS erop wijst dat de woningen waarin het Bestemmingsplan voorziet niet kwalificeren als een zwaarwegend algemeen belang. Dit doet er evenwel niet toe omdat de bepaling waarop de Raad zich baseert niet meer van kracht is en dat ook al niet was ten tijde van het voorontwerp en het ontwerp van het Bestemmingsplan. De bovengenoemde leden 9 en 11 van artikel 6.9 van de Omgevingsverordening zijn van kracht en het Bestemmingsplan is daarmee in strijd.

Ten overvloede wijst GS erop dat waar de Raad de stelling inneemt dat voldoende is dat de initiatiefnemer aan zijn onderzoeksverplichtingen heeft voldaan, de Raad ook in de onjuiste veronderstelling verkeert dat de regels inzake ruimtelijke kwaliteit enkel formele (motiverings)vereisten zijn. Aan de regels inzake ruimtelijke kwaliteit wordt niet voldaan enkel omdat een rapport van Ecoresult is opgesteld of omdat een landschapsinrichtingsplan is opgesteld. Aan deze regels moet ook inhoudelijk worden voldaan en dat is niet het geval.

4.1.2 Significante aantasting weidevogelgebied niet toegestaan

Artikel 6.9 lid 6 van de Omgevingsverordening verklaart de specifieke regels voor het gebiedstype BC2 Weidevogelgebied van toepassing, tenzij sprake is van een zwaarwegend openbaar belang. Artikel 6.9c lid 1 van de Omgevingsverordening bepaalt dat een ruimtelijke ontwikkeling de wezenlijke kenmerken en waarden van het weidevogelgebied niet significant mag aantasten.

GS stelt dat:

- i) artikel 6.9c van toepassing is omdat geen sprake is van een zwaarwegend openbaar belang;
- ii) de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet de wezenlijke kenmerken en waarden van het weidevogelgebied significant aantast; en
- iii) de voorwaardelijke verplichting in de planregels niet volstaat.

Het Bestemmingsplan is dus in strijd met artikel 6.9c van de Omgevingsverordening en ook met de motiveringsverplichting die is opgenomen in lid 2 van deze bepaling. Het vaststellingsbesluit moet daarom worden vernietigd. GS licht de bovengenoemde standpunten toe.

i) Artikel 6.9c Omgevingsverordening van toepassing

GS constateert dat de Raad in de plantoelichting en in de zienswijzennota niet stelt en niet onderbouwt dat sprake is van een zwaarwegend openbaar belang waardoor artikel 6.9c van de Omgevingsverordening niet van toepassing is. GS wijst erop dat de Raad in de plantoelichting en de zienswijzennota juist ingaat op de vraag of sprake is van significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het weidevogelgebied. Daaruit maakt GS op dat de Raad van mening is dat artikel 6.9c van de Omgevingsverordening van toepassing is en dat geen sprake is van een zwaarwegend openbaar belang waardoor deze bepaling niet van toepassing is. Anders was de Raad immers niet ingegaan op de vraag of het Bestemmingsplan leidt tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het weidevogelgebied.

In de zienswijzennota stelt de Raad wel dat de woningen waarin het Bestemmingsplan voorziet, beantwoorden aan een grote maatschappelijke behoefte. In de zienswijzennota staat dat in BC2

¹⁸ Pagina 27 van de plantoelichting van het Bestemmingsplan.

Weidevogelgebied moet worden gebouwd omdat anders nergens in Rijpwetering of Oud Ade kan worden gebouwd en dat dit zal leiden tot het verdwijnen van voorzieningen zoals de school en sportverenigingen.

Voor zover de Raad de stelling inneemt dat de 30 woningen kwalificeren als zwaarwegend openbaar belang, wordt dit door GS betwist om de volgende redenen:

1. Het is niet zo dat het beantwoorden aan een maatschappelijke (markt)behoefte zonder meer gelijk kan worden gesteld met het dienen van een zwaarwegend openbaar belang. De Raad stelt en onderbouwt niet dat dit in dit geval wel zo is.
2. De Raad onderbouwt niet dat voorzieningen zoals de school en sportverenigingen zullen verdwijnen als de 30 woningen waarin het Bestemmingsplan voorziet, niet worden gerealiseerd. Het onderzoek van Rebel naar de marktbehoefte aan de woningen biedt ook geen aanknopingspunten voor die stelling van de Raad. De Raad hanteert hier een blote stelling die niet wordt onderbouwd. Los van het feit dat de Raad niet onderbouwt dat de school en de sportverenigingen onder druk staan, is het bovendien lastig voorstelbaar dat 30 woningen voor de school en de sportverenigingen het verschil zullen maken.
3. De woningen waarin het Bestemmingsplan voorziet, zijn niet nodig om te beantwoorden aan de maatschappelijke vraag naar woningen. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2.3 van dit beroepschrift, heeft Holland Rijnland een woningbouwprogramma voor de regio waar Kaag en Braassem onderdeel van is. Dit woningbouwprogramma is door GS goedgekeurd voor zover dat voorziet in 130% procent van de vraag naar woningen (rekening houdend met 30% planuitval) en met uitzondering van het woningbouwproject waarin het Bestemmingsplan voorziet. De grote maatschappelijke vraag naar woningen moet dus worden beantwoord door het woningbouwprogramma voortvarend uit te voeren en niet door te voorzien in woningen die niet onderdeel zijn van het vastgestelde programma.

GS concludeert dus dat artikel 6.9c van de Omgevingsverordening van toepassing is.

ii) Significante aantasting weidevogelgebied

In de plantoelichting wordt de conclusie uit het onderzoek van Ecoresult overgenomen over de gevolgen van de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet voor het weidevogelgebied.¹⁹ In het rapport van Ecoresult zijn de volgende conclusies opgenomen:

“Een significant negatief effect op het Belangrijke weidevogelgebied binnen het plangebied is aanwezig. Door de ontwikkelingen wordt 1,5 hectare aan Belangrijk weidevogelgebied weggenomen. Daarnaast zal door de ontwikkeling de bufferzone/verstoringsafstanden van de bebouwde kom voor weidevogels verder verschuiven en zal de rust, openheid en stilte afnemen voor de omringende percelen afnemen.

In de huidige situatie zijn geen weidevogels binnen of grenzend aan het plangebied aanwezig. Op basis van huidig aanwezige verstoringfactoren en verstoringafstanden van weidevogels tot deze typen verstoringen kan worden geconcludeerd dat het plangebied en de direct omliggende percelen ook geen toekomstpotentie heeft voor territoria van weidevogels.

Een ontheffing en compensatie is nodig voor het wegnemen van 1,5 hectare areaal aan Belangrijk weidevogelgebied. Andere significant negatieve effecten zijn afwezig. De negatieve

¹⁹ Pagina 28 van de plantoelichting van het Bestemmingsplan.

effecten dienen gemitigeerd en gecompenseerd te worden en nader te worden gespecificeerd in een compensatieplan. Hierin dienen tevens de onderdelen wettelijk belang en alternatievenafweging uitgewerkt te worden.

Aanbevolen wordt om mitigerende maatregelen in het bouwplan te treffen om negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden van het omringende Belangrijk weidevogelgebied te verzachten. (...)”²⁰

Uit de bovenstaande passage blijkt dat tussen GS en de Raad dus niet in geschil is dat het Bestemmingsplan voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling die de wezenlijke kenmerken en waarden van BC2 Weidevogelgebied significant (negatief) aantast.

Voor zover op basis van de tweede en derde alinea van de bovengenoemde conclusie de gedachte opkomt dat aantasting van BC2 Weidevogelgebied niet zo erg is, omdat het plangebied en de omliggende percelen volgens Ecoresult toch niet worden bewoond door weidevogels en de aantasting van BC2 Weidevogelgebied met een compensatieplan gecompenseerd kan worden, merkt GS op dat die gedachte onjuist is om de volgende redenen:

1. Ecoresult concludeert niet dat het plangebied en de direct omliggende percelen geen ecologische waarde hebben. Uit het rapport blijkt juist dat de rust en stilte in BC2 Weidevogelgebied negatief wordt beïnvloed omdat de verstoringsafstanden verkleinen doordat het weidevogelgebied in omvang afneemt.²¹ Zelfs als de gronden in kwestie niet worden bewoond door weidevogels, dan betekent dat nog niet dat die gronden geen betekenis hebben voor het verderop gelegen weidevogelgebied.
2. Het rapport van Ecoresult is nog maar een concept. Op pagina 18 van het rapport staat zelfs dat de paragraaf ‘Natuurkwaliteit & weidevogeldichtheden’ moet worden aangescherpt met gegevens over weidevogelnesten van PZH (lees: provincie Zuid-Holland). GS houdt het erop dat uit het rapport van Ecoresult alleen de overduidelijke conclusie blijkt dat sprake is van significant negatieve aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van BC2 Weidevogelgebied. Voor het overige is het rapport nog niet af zodat daaruit geen andere sluitende conclusies kunnen worden getrokken. Overigens is dit conceptrapport van Ecoresult gedateerd op 11 maart 2021; ruim vier jaar geleden. Als uit dit rapport al andere conclusies dan significant negatieve aantasting van BC2 Weidevogelgebied zouden kunnen blijken, dan zijn die gedateerd en behoeven die actualisatie.
3. Het rapport van Ecoresult gaat voorbij aan het gegeven dat een compensatieplan in beginsel alleen uitkomst biedt bij inpassen en aanpassen en niet bij transformeren in een BC2 Weidevogelgebied. Artikel 6.9 lid 9 en 11 van de Omgevingsverordening blijft namelijk onverminderd van toepassing, ook als op basis van artikel 6.9 lid 12 van de Omgevingsverordening aan de compensatie-eis voldaan kan worden. De bescherming van BC2 Weidevogelgebied strekt ook verder dan enkel de bescherming van weidevogels; het gaat ook over hoe die bescherming bijdraagt aan de kwaliteit van het Zuid-Hollandse (veen)weidelandschap.

GS concludeert dat het Bestemmingsplan in strijd is met artikel 6.9 lid 6 jo. 6.9c lid 1 van de Omgevingsverordening zodat het vaststellingsbesluit voor vernietiging in aanmerking komt.

²⁰ Pagina 25 van het rapport van Ecoresult.

²¹ Pagina 20 van het rapport van Ecoresult.

iii) De voorwaardelijke verplichting inzake compensatie volstaat niet

Blijkens de plantoelichting en de zienswijzennota verkeert de Raad in de veronderstelling dat het Bestemmingsplan de wezenlijke kenmerken en waarden van BC2 Weidevogelgebied significant (negatief) mag aantasten als dat gebied wordt gecompenseerd. De Raad stelt dat het Bestemmingsplan voorziet in compensatie van BC2 Weidevogelgebied omdat in artikel 6.3.3 van de planregels de volgende voorwaardelijke verplichting is opgenomen die weer verwijst naar het rapport van Ecoresult:

“6.3.3 Voorwaardelijke verplichting vogelweidecompensatie

Het gebruik van gronden en gebouwen overeenkomstig de in artikel 6.1 bedoelde functies is in strijd met het bestemmingplan zover niet binnen 12 maanden na de ingebruikname van de woningen uitvoering is gegeven aan de aanleg en instandhouding van het vogelweidecompensatieplan als bedoeld in Bijlage 2 behorende bij deze regels.”

GS stelt dat de voorwaardelijke verplichting in de planregels inzake compensatie van BC2 Weidevogelgebied, niet volstaat om de volgende redenen:

1. **Juridisch onjuist.** Compensatie van BC2 Weidevogelgebied is alleen aan de orde als de wezenlijke kenmerken en waarden van dat gebied significant mogen worden aangetast. Dat is alleen het geval als sprake is van een zwaarwegend openbaar belang waardoor artikel 6.9c lid 1 van de Omgevingsverordening niet van toepassing is (en significante aantasting dus niet is verboden). In dit geval is geen sprake van een zwaarwegend openbaar belang zodat significante aantasting niet is toegestaan. Anders dan de Raad meent, is compensatie van BC2 Weidevogelgebied dus geen uitzonderingsgrond voor artikel 6.9c lid 1 van de Omgevingsverordening.
2. **Geen sprake van compensatie.** De Raad stelt ten onrechte dat het rapport van Ecoresult een compensatieplan is. Ten eerste is het rapport van Ecoresult een ‘Nee, tenzij-toets’ en geen compensatieplan. Dit rapport is bovendien een *concept*rapport van ruim vier jaar oud en niet een definitief rapport. Daarbij komt dat in het rapport duidelijk staat dat een compensatieplan nog moet worden opgesteld en uitgewerkt zodat uit het rapport zelf blijkt dat dit geen compensatieplan is.²² Verder is van belang dat het rapport van Ecoresult al bijlage was bij het voorontwerp van het Bestemmingsplan, daarbij nooit was aangemerkt als compensatieplan en sindsdien ook nooit is geactualiseerd of gewijzigd. Het is dan ook vreemd dat dit rapport van Ecoresult bij de vaststelling van het Bestemmingsplan ineens wordt aangeduid als compensatieplan. Ten tweede voldoet het compensatieplan van de Raad niet aan de Beleidsregel Compensatie:
 - Volgens artikel 6 lid 2 van de Beleidsregel Compensatie moeten het plan voor de ingreep en het compensatieplan gelijktijdig en voorafgaand aan de ingreep aan GS ter accordering zijn voorgelegd. De initiatiefnemer heeft geen compensatieplan aan GS voorgelegd en GS heeft daarmee ook niet ingestemd. Bovendien zou GS dus nooit instemmen met een voorwaardelijke verplichting in het Bestemmingsplan die erop neerkomt dat de compensatie *na ingebruikname* van de woningen en dus de ingreep aan GS wordt voorgelegd.
 - Artikel 6 lid 3 van de Beleidsregel Compensatie stelt voorwaarden voor instemming door GS met een compensatieplan. Los van het feit dat GS niet om instemming is gevraagd met een compensatieplan, voldoet het rapport van Ecoresult aan geen van deze instemmingsvoorwaarden. Zo bevat het rapport van Ecoresult geen onderbouwing van de wijze waarop het verlies aan waarden zal worden gecompenseerd. Dit rapport bevat ook geen kaart met de ligging van het compensatiegebied. Het rapport bevat ook geen overzicht van doelen die in het compensatiegebied zullen worden gerealiseerd, inrichtings- en beheermaatregelen die daarvoor zullen worden uitgevoerd (ontwikkelings- en regulier beheer na overleg met de

²² Pagina 22 (onderaan) en 25 – 26 van het rapport van Ecoresult.

beoogde terreinbeheerder) en geen tijdpad en een evaluatiemoment om te bezien of de vervangende waarden ook daadwerkelijk tot ontwikkeling zijn gekomen.

- GS heeft niet overeenkomstig artikel 7 lid 1 van de Beleidsregel Compensatie een besluit genomen over de toelaatbaarheid van de ingreep en het daarmee samenhangende compensatieplan.
- Het compensatiegebied – dat nog niet bekend is – wordt niet overeenkomstig artikel 7 lid 2 en 3 van de Beleidsregel Compensatie planologisch vastgelegd en met wijziging van de provinciale kaarten.
- Artikel 7 lid 4 en 5 van de Beleidsregel Compensatie bepaalt dat GS en de initiatiefnemer een compensatieovereenkomst moeten hebben gesloten met onder meer een borgsom en een boeteclausule. Daarvan is geen sprake.

3. **Voorwaardelijke verplichting rechtsonzeker.** De voorwaardelijke verplichting waarmee de Raad aan de zienswijze van GS tegemoet wil komen, is rechtsonzeker om de volgende redenen:

- **Koppeling bestemming wonen.** De voorwaardelijke verplichting is gekoppeld aan de bestemming 'wonen'. Dit is slechts één van de bestemmingen in het Bestemmingsplan. De andere bestemmingen mogen dus zonder meer worden gerealiseerd zonder dat de voorwaarde tot compensatie het gebruik beperkt. Daarmee miskent de voorwaardelijke verplichting dat de reden voor compensatie, namelijk het afnemen van areaal BC2 Weidevogelgebied, ook aan de orde is bij de realisatie van die andere bestemmingen. Als de Raad compensatie wil borgen doormiddel van een voorwaardelijke verplichting, dan zou die verplichting moeten zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van de planregels (algemene regels).
- **Koppeling ingebruikname woningen.** De voorwaardelijke verplichting is ten onrechte gekoppeld aan de ingebruikname van de woningen. Ten eerste maakt de voorwaardelijke verplichting het mogelijk om het hele Bestemmingsplan te realiseren zolang de woningen niet in gebruik worden genomen. Dan is wel sprake van significante effecten op BC2 Weidevogelgebied, maar zonder compensatie. Ten tweede kan deze voorwaardelijke verplichting komen te rusten op de bewoners van de voorziene woningen in plaats van de initiatiefnemer. Dit kan leiden tot lastig handhaafbare situaties. Als de Raad de compensatie wil borgen door middel van een voorwaardelijke verplichting, dan zou de Raad ervoor moeten zorgen dat de initiatiefnemer geconfronteerd wordt met de niet-nakoming van die verplichting omdat de initiatiefnemer de compensatie in de hand zou moeten hebben.
- **Termijn.** De termijn voor de voorwaardelijke verplichting is twaalf maanden 'na ingebruikname van de woningen'. Deze termijn is niet geschikt. Ten eerste is niet duidelijk waarom de Raad heeft gekozen voor een termijn van twaalf maanden, of die termijn realistisch is en of die korter kan. Uitgangspunt zou moeten zijn dat compensatie zo snel mogelijk wordt gerealiseerd. Ten tweede is niet duidelijk wat wordt bedoeld met 'ingebruikname van de woningen'. Is dat het geval wanneer de woningen gereed zijn en kunnen worden bewoond of wanneer de woningen feitelijk worden bewoond? Start de termijn van de voorwaardelijke verplichting dan wanneer de eerste woning in gebruik is genomen of wanneer alle woningen in gebruik zijn genomen?
- **Verplichting onduidelijk.** De voorwaardelijke verplichting houdt in dat 'uitvoering is gegeven aan de aanleg en instandhouding van het vogelweidecompensatieplan'. Niet duidelijk is wat wordt bedoeld met 'uitvoering is gegeven'. Betekent dit dat een begin is gemaakt met de compensatie? Moet de uitvoering worden voortgezet of mag die worden gestaakt of wordt bedoeld dat de compensatie in zijn geheel in stand wordt gehouden?

De voorwaardelijke verplichting inzake compensatie van BC2 Weidevogelgebied volstaat dus niet. GS concludeert dat het Bestemmingsplan in strijd is met artikel 6.9c van de Omgevingsverordening.

4.1.3 Grootschalige ontwikkeling en onevenredige verstoring bufferfunctie

Artikel 6.9 lid 6 van de Omgevingsverordening verklaart de specifieke regels voor het gebiedstype BC2 Groene Buffer van toepassing, tenzij sprake is van een zwaarwegend openbaar belang. Artikel 6.9d lid 1 van de Omgevingsverordening bepaalt dat een ruimtelijke ontwikkeling niet grootschalig mag zijn en de bufferfunctie niet onevenredig mag verstoren.

GS stelt dat:

- i) artikel 6.9d van de Omgevingsverordening van toepassing is omdat geen sprake is van een zwaarwegend openbaar belang;
- ii) de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet, grootschalig is;
- iii) de bufferfunctie onevenredig wordt verstoord door de ontwikkeling; en
- iv) de voorwaardelijke verplichting niet volstaat.

Het Bestemmingsplan is dus in strijd is met artikel 6.9d van de Omgevingsverordening en ook met de motiveringsverplichting die is opgenomen in deze bepaling. Het vaststellingsbesluit moet daarom worden vernietigd. GS licht de bovengenoemde standpunten toe.

i) Artikel 6.9d Omgevingsverordening is van toepassing

Voor de toepasselijkheid van artikel 6.9d van de Omgevingsverordening geldt hetzelfde als toegelicht in paragraaf 4.1.2 over de toepasselijkheid van artikel 6.9c van de Omgevingsverordening: er is geen sprake van een zwaarwegend openbaar belang zodat deze bepaling van toepassing is op het Bestemmingsplan. Dat de toepasselijkheid van artikel 6.9d van de Omgevingsverordening tussen GS en de Raad niet in geschil is, blijkt ook uit het feit dat de Raad in de plantoelichting is ingegaan op de specifieke regels inzake BC2 Groene Buffer. Dat had de Raad niet gedaan als artikel 6.9d van de Omgevingsverordening niet van toepassing was:

“Onderhavige ontwikkeling sluit niet volledig aan op de doelstellingen binnen de groene buffer. De realisatie van 30 grondgebonden woningen is op basis van de landelijke woningbouwtekorten kleinschalig te noemen. De gemeente Kaag en Braasem is van mening dat de belangen voor woningbouw en de toekomst van Rijkswetering voor gaan ten opzichte van de doelstellingen in de groene buffer. Bovendien is het plangebied de enige locatie in Rijkswetering waar het noodzakelijke woningbouwprogramma ingepast kan worden. Met het onderzoek opgenomen in Bijlage 1 is dit ook onderbouwd. Alhoewel de ontwikkeling niet direct aansluit van de doelstelling in de groene buffer zijn zowel de gemeente als de ontwikkelaar bereid de ontwikkeling op de meest wenselijke manier in de passen, hetgeen ook mogelijk is ter plaatse van het de 'Stads- en dorpsrand' zoals toegelicht onder sub 3 in deze paragraaf.”²³

GS concludeert dus dat artikel 6.9d van de Omgevingsverordening van toepassing is op het Bestemmingsplan.

ii) De ontwikkeling van 30 woningen is grootschalig

In de hierboven genoemde passage uit de plantoelichting en in het landschapsinrichtingsplan wordt gesteld dat de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet, kleinschalig is. De kleinschaligheid

²³ Pagina 26 van de plantoelichting van het Bestemmingsplan.

van de ontwikkeling wordt gebaseerd op de landelijke woningbouwtekorten, die overigens niet worden geëxpliciteerd.

De Raad stelt om de volgende redenen ten onrechte dat de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet, kleinschalig is:

1. De Raad concretiseert niet welke landelijke woningbouwtekorten zijn betrokken bij de kwalificatie van de ontwikkeling als kleinschalig. De Raad hanteert hier een blote stelling die niet wordt onderbouwd.
2. De Raad baseert de kwalificatie van de ontwikkeling als kleinschalig op argumenten die niet gerelateerd zijn aan ruimtelijke kwaliteit. De landelijke woningbouwtekorten en het rapport van Rebel zijn geen goede maatstaf voor de kwalificatie van de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet, omdat het tekort aan of de marktvraag naar woningen economische factoren zijn die losstaan van ruimtelijke kwaliteit. Het feit dat de Raad de bouw van woningen belangrijker vindt dan de ruimtelijke kwaliteit die BC2 Groene Buffer beoogt te beschermen, betekent niet dat de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet om die reden kleinschalig is.
3. Het feit dat de Raad en de initiatiefnemer bereid zijn om de ontwikkeling op de meest wenselijke manier in te passen, is geen argument voor de groot- of kleinschaligheid van de ontwikkeling. De kwalificatie van een ontwikkeling als groot of kleinschalig is relevant voor de vraag of in BC2 Groene Buffer kan worden ontwikkeld. De inpassing van een ontwikkeling is relevant voor de vraag hoe een ontwikkeling wordt gerealiseerd. De grootschaligheid van een ontwikkeling en de inpassing daarvan zijn dus twee verschillende onderwerpen die losstaan van elkaar.

GS stelt dat de grootschaligheid van de ontwikkeling moet worden bepaald aan de hand van de volgende drie factoren: de aard van de ontwikkeling, het karakter van de omgeving en het doel van BC2 Groene Buffer. Ten aanzien van de aard van de ontwikkeling is relevant dat het Bestemmingsplan voorziet in de ontwikkeling van 30 woningen en dus ruimschoots kwalificeert als stedelijke ontwikkeling.²⁴ De 30 woningen zijn bovendien voorzien op grond die nu onbebouwd is, die voorheen een agrarische bestemming had en die geen BSD is. Daarmee is duidelijk sprake van verstedelijking die opschuift in het groene gebied. Voor wat betreft het karakter van de omgeving is relevant dat het plangebied is gelegen in een klein dorp, Rijpwetering, in een omgeving met veel landelijk gebied, groen en recreatie. De ontwikkeling van 30 woningen past niet in de gebiedsidentiteit en kwalificeert daarom – ook volgens de Raad – als transformeren en niet als aanpassen of inpassen. Het doel van BC2 Groene Buffer is juist om de landelijke en groene omgeving van dorpen zoals Rijpwetering te beschermen tegen verstedelijking. De Groene Buffer voorkomt dat dorpen en steden door middel van stedelijke ontwikkelingen steeds meer naar elkaar toe groeien en dat het karakter van het gebied verandert. Zie hierover de volgende passage uit de toelichting op de Omgevingsverordening over BC2 Groene Buffer:

“Dit zijn de belangrijkste groene gebieden tussen en rond de steden van de zuidelijke Randstad. Ze vormen op de schaal van de provincie een onmisbare ‘tegenhanger’ van de stedelijke dynamiek en verdichting. Behoud van deze ruimtes is van belang voor de identiteit en leefkwaliteit van het stedelijk gebied. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn hier mogelijk, maar extra bescherming tegen (grootschalige) stedelijke ontwikkeling is van belang om de schaal en het karakter van deze gebieden in stand te houden.”

²⁴ Van een stedelijke ontwikkeling is sprake bij een ontwikkeling vanaf 12 woningen (p. 21 van de plantoelichting en ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, ro. 6.3).

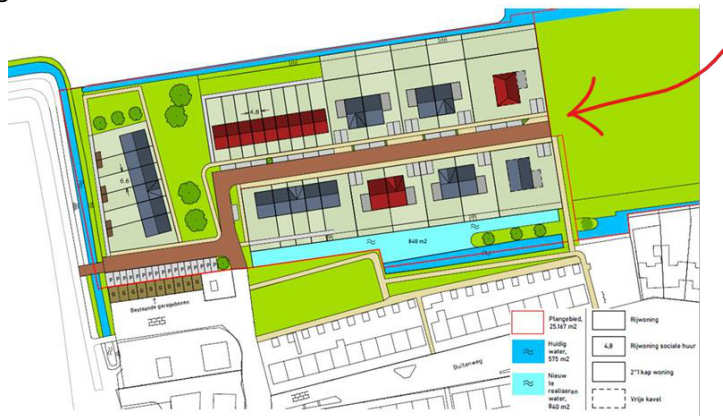
Gelet op het bovenstaande kwalificeert GS een woningbouwproject van 30 woningen dat kwalificeert als 'transformeren' buiten BSD in een dorp als Rijpwetering als een grootschalige ontwikkeling en niet als een kleinschalige ontwikkeling.

iii) Bufferfunctie onevenredig verstoord

De Raad gaat niet in op de vraag of de bufferfunctie onevenredig wordt verstoord. In de bovengenoemde passage uit de plantoelichting staat alleen dat de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet 'niet volledig aansluit' op de doelstelling van de Groene Buffer. Dat zou juist aanleiding moeten zijn om te motiveren waarom de ontwikkeling dan geen onevenredige verstoring van de bufferfunctie behelst. Dat de Raad en de initiatiefnemer bereid zouden zijn om de ontwikkeling op de meest wenselijke manier in te passen, is ook geen motivering van de (evenredigheid van de) verstoring van de bufferfunctie. Artikel 6.9d lid 1 van de Omgevingsverordening vereist een 'afdoende motivering'. GS stelt dat de Raad daar niet aan heeft voldaan.

GS reageert als volgt op de mening van de Raad dat de belangen voor woningbouw en de toekomst van Rijpwetering voor gaan op de doelstellingen van de Groene Buffer.²⁵ Ten eerste ziet GS in deze mening de bevestiging dat de Raad de belangen van BC2 Groene Buffer niet naar behoren heeft meegewogen bij de vaststelling van het Bestemmingsplan. De Raad vindt eenvoudigweg dat de belangen van de Groene Buffer moeten wijken voor het belang van de woningen. Ten tweede kan de Raad alleen aan de (onevenredigheid van de) verstoring van BC2 Groene Buffer voorbijgaan als het woningbouwproject een zwaarwegend openbaar belang dient. Dat volgt immers uit artikel 6.9 lid 6 van de Omgevingsverordening. In paragraaf 4.1.2 en in deze paragraaf (onder i) is al beargumenteerd dat het woningbouwproject waarin het Bestemmingsplan voorziet, geen zwaarwegend openbaar belang dient. Het gevolg is dat de Raad niet voorbij kan gaan aan de (onevenredige) verstoring van BC2 Groene Buffer omwille van de woningbouw. Ten derde biedt artikel 6.9d van de Omgevingsverordening geen ruimte om de bufferfunctie onevenredig te verstoren in het belang van bijvoorbeeld woningbouw. De mening van de Raad dat de woningbouwbelangen voorrang hebben op de belangen van BC2 Groene Buffer heeft dus ook geen plaats in het juridisch kader van BC2 Groene Buffer.

GS stelt dat de bufferfunctie wel onevenredig wordt verstoord door de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet. Zoals hierboven geciteerd, beoogt BC2 Groene Buffer te beschermen tegen verstedelijking, tegen het steeds verder opschuiven van het stedelijke gebied in het groene gebied. Het Bestemmingsplan voorziet nu juist in een ontwikkeling die leidt tot verstedelijking buiten BSD en dus haaks staat op het doel van BC2 Groene Buffer. Als uitbreidingen van het stedelijk gebied met 30 woningen steeds zouden moeten worden toegestaan, dan heeft BC2 Groene Buffer weinig zin. Dat dit een reëel risico is met het Bestemmingsplan, blijkt wel uit het feit dat de weg al bijna klaarligt voor de volgende uitbreiding binnen BC2 Groene Buffer:



²⁵ Pagina 26 van de plantoelichting.

iv) De voorwaardelijke verplichting volstaat niet

Blijkens de plantoelichting en de zienswijzennota verkeert de Raad in de veronderstelling dat het Bestemmingsplan in strijd met de regels voor BC2 Groene Buffer mag zijn omdat de ontwikkeling waarin dit plan voorziet, wordt gerealiseerd conform het landschapsinrichtingsplan. De Raad heeft aan de zienswijze van GS tegemoet willen komen door in de planregels de voorwaardelijke verplichting op te nemen dat dit landschapsinrichtingsplan zal worden gerealiseerd:

“6.3.4 Voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing

Het gebruik van gronden en gebouwen overeenkomstig de in artikel 6.1 bedoelde functies is in strijd met het bestemmingplan zover niet binnen 12 maanden na de ingebruikname van de woningen uitvoering is gegeven aan de aanleg en instandhouding van het landschapsinrichtingsplan als bedoeld in Bijlage 3 behorende bij deze regels.”

GS stelt dat deze voorwaardelijke verplichting inzake landschappelijke inpassing niet volstaat om de volgende redenen:

1. **Landschapsinrichtingsplan niet gerelateerd aan Groene Buffer.** Zoals hierboven (onder ii) al aan de orde kwam, zijn BC2 Groene Buffer en landschappelijke inpassing twee verschillende onderwerpen. BC2 Groene Buffer beoogt te beschermen tegen stedelijke ontwikkelingen buiten BSD. Deze regels zijn dus van belang bij het beantwoorden van de vraag *of* een ontwikkeling mogelijk is. Landschappelijke inpassing gaat over de vraag *hoe* een ontwikkeling wordt gerealiseerd. De landschappelijke inpassing van de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet, komt dus pas aan de orde als duidelijk zou zijn dat die ontwikkeling mogelijk is gelet op BC2 Groene Buffer. Met andere woorden: de Raad beantwoordt de of-vraag (BC2 Groene Buffer) met een antwoord op de hoe-vraag (landschappelijke inpassing). Het voorwaardelijk verplichten van het landschapsinrichtingsplan veronderstelt dus dat de ontwikkeling mag worden gerealiseerd binnen BC2 Groene Buffer en dat is niet zo.
2. **Voorwaardelijke verplichting rechtsonzeker.** De voorwaardelijke verplichting waarmee de Raad aan de zienswijze van GS tegemoet wil komen, is rechtsonzeker om dezelfde redenen als genoemd bij de voorwaardelijke verplichting inzake BC2 Weidevogelgebied. Korthedshalve verwijst GS hier naar de argumenten bij paragraaf 4.1.2.

GS concludeert dus dat de voorwaardelijke verplichting inzake het landschapsinrichtingsplan niet volstaat. Het Bestemmingsplan is in strijd met artikel 6.9d van de Omgevingsverordening.

4.2 Beroepsgrond Ladder

Zoals toegelicht in paragraaf 3.2.3, geldt de instructieregel op grond van artikel 6.10 lid 3 van de Omgevingsverordening dat in de plantoelichting moet worden ingegaan op de toepassing van de Ladder overeenkomstig artikel 3.1.6 van het Bro en de mate waarin GS met de instemming met de woningbouwprogramma's heeft aangegeven dat de Ladder is doorlopen. Zoals ook aangegeven in die paragraaf, geldt voor het onderhavige Bestemmingsplan²⁶ dat a) GS deze ontwikkeling nooit heeft vastgesteld, omdat die in strijd is met BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer en b) op regionaal niveau geen behoefte is aan de ontwikkeling waarin dit Bestemmingsplan voorziet. Het is dus niet mogelijk om het Bestemmingsplan te voorzien van een deugdelijke Laddermotivering.

²⁶ Zoals ook vermeld in paragraaf 3.2.3 is tussen GS en de Raad niet in geschil dat het Bestemmingsplan voorziet in een stedelijke ontwikkeling zodat de Ladder moet worden doorlopen (zie ook pagina 21 van de plantoelichting en pagina 6 van het rapport van Rebel).

De Raad blijft zich evenwel op het standpunt stellen dat de Ladder wel succesvol is doorlopen voor het Bestemmingsplan. Daarvoor neemt de Raad het onderzoek en de conclusies van het rapport van Rebel over. Daarin staat, kortgezegd, dat er vraag is naar woningen in het landelijke gebied waartoe Rijpwetering behoort, dat er onvoldoende planaanbod is om aan die vraag te voldoen en dat de woningbouwontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet, past binnen het beleid van Kaag en Braassem, Holland Rijnland en de provincie Zuid-Holland. Over het bouwen buiten BSD wordt gesteld dat dit noodzakelijk is omdat er binnen BSD geen plek is.

GS stelt dat de Laddertoets met het rapport van Rebel niet juist is doorlopen om de volgende redenen:

1. **Verouderde data.** Het rapport van Rebel is gedateerd op 7 september 2021, drie-en-een-half jaar voor de vaststelling van het Bestemmingsplan. Het rapport is gebaseerd op nog oudere data:
 - Het rapport van Rebel gaat uit van de provinciale WBR (woningbehoefteraming) en de BP (bevolkingsprognose). De WBR en de BP worden door de provincie sinds 2019 al niet meer gehanteerd en kunnen dus ook niet als uitgangspunt voor het rapport van Rebel worden gebruikt.
 - Anders dan Rebel lijkt te veronderstellen, hanteert de provincie (sinds 2021) geen gemeentelijke behoeftecijfers meer, maar gaat de provincie uit van regionale behoeftecijfers.
 - Het rapport van Rebel gaat uit van de Regionale Woonagenda uit 2017, maar deze Regionale Woonagenda is in 2023 geactualiseerd. Het rapport gaat dus uit van een verouderde woonagenda.
 - Het rapport van Rebel verwijst niet naar het provinciale woonbeleid en de op 14 maart 2023 door het college van B&W van Kaag en Braassem ondertekende woondeal. Dat had wel voor de hand gelegen bij een rapport dat is opgesteld ten behoeve van een Laddermotivering.
 - Het rapport van Rebel verwijst naar CBS-cijfers uit 2019. Die worden elk jaar geactualiseerd zodat het rapport op verouderde data is gebaseerd.
2. **Vraag/aanbod beperkt tot Kaag en Braassem.** Rebel zet in het onderzoek de vraag naar woningen af tegen het planaanbod. Daarbij betreft Rebel alleen de vraag en het (plan)aanbod binnen de gemeente Kaag en Braassem. Rebel betreft hierbij ten onrechte niet de vraag en het woningbouwprogramma van de regio Holland Rijnland dat juist voorziet in de woningbehoefte op regionaal niveau. Het is nu juist de bedoeling van de instructieregel van artikel 6.10 van de Omgevingsverordening dat bij de Laddertoets ook vraag en aanbod op regionaal niveau wordt betrokken. Door enkel in te zoomen op de vraag en het aanbod in Kaag en Braassem ontstaat een vertekend beeld.
3. **BSD beperkt tot Kaag en Braassem.** Ook voor de motivering van het bouwen buiten BSD gaat Rebel ten onrechte alleen in op de gemeente Kaag en Braassem. Voor alternatieve locaties worden alleen Rijpwetering, Oud Ade, Kaag en Rijsaterwoude in overweging genomen. De bedoeling van de instructieregel van artikel 6.10 van de Omgevingsverordening en de door GS vastgestelde woningbouwprogramma's is juist dat de regio Holland Rijnland in zijn geheel wordt overwogen en dat niet enkel wordt ingezoomd op één gemeente.
4. **Goedgekeurd woningbouwprogramma niet betrokken.** In het onderzoek van Rebel wordt niet betrokken dat GS de woningbouwprogramma's van Holland Rijnland (waaronder dus Kaag en Braassem) vaststelt of op onderdelen weigert en dat de vastgestelde woningbouwprogramma's onderdeel zijn van de regionale Ladder. Het onderzoek van Rebel gaat dus ook niet in op het feit dat de woningbouwontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet, stevast wordt geweigerd door GS. Rebel betreft in het onderzoek ten onrechte alleen de provinciale woningbehoefteprognoses, die volgens Rebel geen verplicht maximum aan het aantal te realiseren woningen stelt. Daarmee gaat Rebel eraan voorbij dat GS niet toestaat dat Holland Rijnland een

woningbouwprogramma hanteert dat voorziet in meer dan 130% van de vraag naar woningen. De Laddertoets van Rebel zou op basis van de door GS goedgekeurde woningbouwprogramma's als uitgangspunt mogen hanteren dat niet meer dan 130% woningbouwprogramma nodig is, dat dus geen behoefte is aan de ontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet en die ontwikkeling bovendien niet is geaccepteerd omdat dit in BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer ligt. Met andere woorden: het is niet mogelijk om een Laddertoets succesvol te doorlopen voor dit Bestemmingsplan.

GS stelt dat het Bestemmingsplan in strijd met artikel 6.10 lid 3 van de Omgevingsverordening is vastgesteld. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2.3 heeft GS de woningbouwprogramma's van Holland Rijnland sinds 2021 altijd vastgesteld met, onder meer, de volgende voorwaarden:

1. de woningbouwontwikkeling waarin het Bestemmingsplan voorziet, is niet geaccepteerd vanwege strijd met BC2 Weidevogelgebied en BC2 Groene Buffer; en
2. Holland Rijnland, waaronder Kaag en Braassem, mag niet meer woningbouwprogramma hebben dan 130% ten opzichte van de vraag.

De woningen waarin het Bestemmingsplan voorziet, zijn in strijd met provinciaal beleid, zijn niet nodig en GS ziet dus ook geen noodzaak om te verstedelijken buiten BSD.

Omdat het Bestemmingsplan in strijd is met artikel 6.10 lid 3 van de Omgevingsverordening komt het vaststellingsbesluit voor vernietiging in aanmerking.

5. Conclusie

Gelet op het voorgaande verzoek ik uw Afdeling:

- dit beroep gegrond te verklaren;
- het besluit tot vaststelling van het Bestemmingsplan te vernietigen; en
- de Raad op te dragen het door GS betaalde griffierecht te vergoeden.

Ik verneem graag van u voor welk tijdvak ik de verhinderdata van GS kan doorgeven ten behoeve van een mondelinge behandeling.

Hoogachtend,

advocaat

PRODUCTIES

1. Besluit van de gemeenteraad van Kaag en Braassem d.d. 3 februari 2025 inzake de vaststelling van het bestemmingsplan 'Straathof, Rijkswetering' met kenmerk NL.IMRO.1884.BPSTRAATHOF-VAS1.
2. *Gemeentebld* d.d. 3 maart 2025, nr. 117356.
3. Zienswijze zijdens het college van Gedeputeerde Staten d.d. 12 januari 2024 met kenmerk PZH-2024-847391349.
4. Instructieregels Omgevingsverordening Zuid-Holland (in werking vanaf 1 april 2023 tot 1 januari 2024).
5. Beleidsregel Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland 2013, *Provinciaal blad van Zuid-Holland* d.d. 16 juli 2013, nr. 138.
6. Brief van het college van Gedeputeerde Staten aan Holland Rijnland met kenmerk PZH-2021-769699335.
7. Brief van het college van Gedeputeerde Staten aan Holland Rijnland met kenmerk PZH-2021-790755697.
8. Brief van het college van Gedeputeerde Staten aan Holland Rijnland met kenmerk PZH-2022-820296655.
9. Brief van het college van Gedeputeerde Staten aan Holland Rijnland met kenmerk PZH-2024-848437857.
10. Brief van het college van Gedeputeerde Staten aan Holland Rijnland met kenmerk PZH-2019-692433522.
11. Toelichting op het voorontwerp van het bestemmingsplan 'Straathof, Rijkswetering'.
12. Vooroverlegreactie van het college van Gedeputeerde Staten met kenmerk PZH-2022-0007691.
13. Toelichting op het ontwerp van het bestemmingsplan 'Straathof, Rijkswetering'.
14. Nota van beantwoording inspraakreacties voorontwerpbestemmingsplan 'Straathof Rijkswetering'.
15. Toelichting op het bestemmingsplan 'Straathof, Rijkswetering'.
16. 'Nee, tenzij-toets. In het kader van de Omgevingsverordening Zuid-Holland' van Ecoresult, d.d. 11 maart 2021 (concept).
17. 'Marktbehoefte grondgebonden woningen Rijkswetering' van Rebel, d.d. 7 september 2021.
18. Nota van beantwoording zienswijzen bestemmingsplan 'Straathof, Rijkswetering'.
19. Landschappelijk inpassingsplan, d.d. 17 juli 2024.
20. Instructieregels Omgevingsverordening Zuid-Holland (in werking tot 7 augustus 2021).