

Datum
Ons kenmerk 2017-08114
Afdeling Vergunningen, Toezicht & Handhaving
Contact de heer A.J. den Breejen
Telefoon 023 511 4501
Email adenbreejen@haarlem.nl
Bijlage(n) 1. Procedureel; 2. Overwegingen; 3. Stukken
behorende bij dit besluit

Onderwerp: WEIGERING OMGEVINGSVERGUNNING Uitgebreide procedure

Burgemeester en wethouders hebben op 25 oktober 2017 een aanvraag omgevingsvergunning ontvangen voor het wijzigen van de bestemming (eerste fase) op het perceel Zuid Schalkwijkerweg tussen 21 en 23 te Haarlem. De aanvraag is geregistreerd onder nummer 2017-08114.

BESLUIT

Burgemeester en wethouders hebben, gelet op de weigeringsgronden genoemd in artikel 2.12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), besloten de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.

Voor de motivering van ons besluit verwijzen wij naar de overwegingen en de bij dit besluit behorende stukken als bedoeld in respectievelijk bijlage 2 en 3. Deze bijlagen maken onderdeel uit van dit besluit.

De omgevingsvergunning wordt geweigerd voor de volgende activiteit:

- het bouwen en/of gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een exploitatieplan of een voorbereidingsbesluit (verder te noemen de **activiteit handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening**).

Het betreft hier de activiteit als genoemd in artikel 2.1, lid 1, onder c van de Wabo.

Beroepsmogelijkheid en inwerkingtreding

De beschikking treedt in werking nadat de termijn voor het indienen van een beroepsschrift is verstreken.

Tegen het besluit kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na bekendmaking door belanghebbenden beroep worden aangetekend bij de rechtbank Haarlem.



Dit beroepsschrift moet ten minste de volgende gegevens bevatten:

- uw naam en adres;
- de verzenddatum van uw beroep;
- het besluit waartegen u beroep aantekent;
- de reden van uw beroep;
- datum en handtekening.

U kunt de inwerkingtreding van het besluit niet uitstellen door een beroepsschrift in te dienen.

Hebben u of derde belanghebbenden er veel belang bij dat dit besluit niet in werking treedt, dan kan bij de rechtbank Haarlem een voorlopige voorziening worden gevraagd.

Wanneer de voorlopige voorziening wordt aangevraagd schorst dit de werking van dit besluit totdat de voorzieningenrechter van de rechtbank Haarlem over het verzoek heeft beslist.

Het verzoek voorlopige voorziening moet aan dezelfde eisen voldoen als het beroepsschrift. Wij wijzen u er op dat u voor de behandeling van uw verzoek voorlopige voorziening en/of beroepsschrift griffierecht moet betalen.

Wijze van indienen

U kunt het beroepsschrift en/of het verzoek voorlopige voorziening op twee manieren indienen:

- Digitaal via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht/>. U moet daarvoor wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). U kunt op de genoemde site kijken voor de precieze voorwaarden.
- Per post. Het beroepsschrift en of verzoek voorlopige voorziening moet in tweevoud worden ingediend bij Rechtbank Haarlem, sector Bestuursrecht, postbus 1621, 2003 BR Haarlem.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Haarlem,
namens het college,

mr. H.H.T. de Boer

Afdelingsmanager Vergunningen, Toezicht & Handhaving

voor deze,

Teammanager Vergunningen, Toezicht & Handhaving



BIJLAGE 1: PROCEDUREEL

Gegevens aanvraag

Op 25 oktober 2017 hebben wij een aanvraag omgevingsvergunning als bedoeld in de Wabo ontvangen.

Het project waarvoor vergunning wordt gevraagd is als volgt te omschrijven: het wijzigen van de bestemming (eerste fase).

Gelet op bovenstaande omschrijving wordt vergunning gevraagd voor het volgende in de Wabo omschreven omgevingsaspect:

- activiteit handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening.

Het betreft hier de activiteit als genoemd in artikel 2.1, lid 1, onder c van de Wabo.

De door u aangevraagde activiteit bouwen is in strijd met het geldende bestemmingsplan. U heeft echter de activiteit handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening niet aangevraagd. Op grond van artikel 2.10, lid 2 Wabo wordt uw aanvraag mede aangemerkt als een verzoek om af te wijken van het geldende bestemmingsplan (activiteit als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder c Wabo).

Bevoegd gezag

Gelet op bovenstaande projectbeschrijving, alsmede op het bepaalde in artikel 2.4 van de Wabo zijn wij het bevoegd gezag om een besluit te nemen op uw aanvraag voor omgevingsvergunning.

Volledigheid

Artikel 2.8 van de Wabo biedt de grondslag voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur stellen van regels aan de wijze van indiening van een aanvraag om omgevingsvergunning en de gegevens en bescheiden die hierbij moeten worden aangeleverd.

De regeling is uitgewerkt in het paragraaf 4.2 Bor met een nadere uitwerking in de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).

Na ontvangst van de aanvraag hebben wij deze aan de hand van de Mor getoetst op volledigheid. Daarbij is gebleken dat een aantal gegevens ontbrak. De aanvrager is hierop in de gelegenheid gesteld om de ontbrekende gegevens aan te vullen. We hebben de aanvullende gegevens ontvangen. Wij zijn van oordeel dat de aanvraag alsmede de latere aanvulling daarop voldoende informatie bevat voor een goede beoordeling van de gevolgen van de activiteit op de fysieke leefomgeving. De aanvraag is dan ook volledig en in behandeling genomen.



Zienswijzen en heroverweging

Van 21 april 2020 tot en met 2 juni 2020 heeft de aanvraag, de ontwerpbeschikking en de bijbehorende stukken ter inzage gelegen en is een ieder in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. Van deze gelegenheid is wel gebruik gemaakt.

De ingekomen hebben onder meer betrekking op de voorgaande Wabo-procedure, de onuitvoerbaarheid van de bestemming, de te nemen maatregelen rondom ecologie en natuurwaarden, en de (on)wenselijkheid van woningbouw. De zienswijzen zijn in de zienswijzennota beantwoord.

Het belang van de aanvrager bij inwilliging van de aanvraag voor een omgevingsvergunning is in wijziging van het gebruik van het bewuste perceel "Landschappelijke doeleinden, weide" zodat er woningbouw kan worden gerealiseerd.

Bij de ruimtelijke inpasbaarheid van een initiatief wordt rekening gehouden met de belangen van de aanvrager en het algemeen belang. De ingediende zienswijzen zijn beoordeeld en hebben niet geleid tot gewijzigde inzichten. Het initiatief levert een onevenredige aantasting van de te beschermen landschappelijke waarden in het gebied in de Groene Zoom op. Wij zijn van oordeel dat het belang van deze waarden zwaarder weegt dan het belang van de aanvrager bij realisatie van dit initiatief. Er kan derhalve geen medewerking worden verleend aan de gevraagde omgevingsvergunning.

Procedure

De besluitvormingsprocedure is uitgevoerd overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 3.3 Wabo (de uitgebreide voorbereidingsprocedure). De aanvraag is beoordeeld voor de activiteit handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening aan artikel 2.12, Wabo.

Gebleken is dat uw aanvraag niet voldoet en daarom weigeren wij u de gevraagde omgevingsvergunning.

Overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht bent u omtrent het voornemen de omgevingsvergunning te weigeren reeds bij het indienen van de aanvraag geïnformeerd.

Nadat de aanvraag was ingediend is er telefonisch contact geweest en bent u op de hoogte gebracht dat eerdere gelijkwaardige initiatieven reeds negatief beoordeeld waren. U heeft te kennen gegeven de aanvraag onverkort te handhaven.

Verklaring van geen bedenkingen (Vvgb)

Op grond van artikel 2.27 Wabo wijst het Bor of een bijzondere wet categorieën van gevallen aan waarvoor geldt dat een omgevingsvergunning niet wordt verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. Omdat het hier een geval betreft als vermeld in artikel 6.5 Bor, wordt de omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft.



De gemeenteraad heeft op 30 maart 2020 een (ontwerp) weigering Verklaring Van Geen Bedenkingen afgegeven voor het project.



BIJLAGE 2: OVERWEGINGEN

Aan dit besluit liggen de volgende inhoudelijke overwegingen ten grondslag:

Activiteit handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening

INLEIDING

De omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder c Wabo niet voldoet aan de in artikel 2.12 Wabo gestelde toetsingsaspecten. Een toetsing aan deze aspecten heeft plaatsgevonden.

TOETSING

De activiteit vindt plaats in een gebied waarvoor het bestemmingsplan "Schalkwijkerweg" is vastgesteld door de gemeenteraad op 28 januari 2010, onder nummer 2009/46297 en goedgekeurd door de Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland op 21 september 2010, onder nummer 2010/49532.

Op de verbeelding heeft het betreffende perceel de bestemming "Landschappelijke doeleinden, weide". Deze bestemming vindt zijn weerslag in artikel 12 van de voorschriften behorende bij het bestemmingsplan.

Deze gronden zijn uitsluitend bestemd voor graslanden waarop vee geweid en gestald mag worden en water.

Het plan betreft het wijzigen van de bestemming om op het perceel een viertal woningen te mogen bouwen, t.w. twee waterwoningen en twee grondgebonden woningen.

De aangevraagde activiteit is in strijd met artikel 12 van de voorschriften behorende bij het bestemmingsplan. Deze strijdigheid kan niet worden opgelost met toepassing van de in het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking. De strijdigheid valt ook niet onder de bij algemene maatregel van bestuur (Bor) aangewezen gevallen.

Dit betekent dat wij de omgevingsvergunning in beginsel moeten weigeren, tenzij de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

De activiteit is voorgelegd aan de afdeling Omgevingsbeleid, team Stedenbouw en planologie. Het plan is in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Het advies luidt als volgt:

Woningbouw op de locatie tussen Zuid-Schalkwijkerweg 21 en 23 is planologisch en stedenbouwkundig ongewenst. Eerdere initiatieven zijn eveneens beoordeeld als ongewenst.

Inleiding

Kubiek Ruimtelijke Plannen uit Veenendaal heeft namens LD International Holding BV uit Haarlem een ruimtelijke onderbouwing opgesteld t.b.v. een woningbouwinitiatief op een weiland tussen de panden Zuid-Schalkwijkerweg 21 en Zuid-Schalkwijkerweg 23. Deze onderbouwing vormt de motivering van de ingediende vergunningaanvraag t.b.v. het woningbouwinitiatief. In onderstaande stuk reageert de gemeente op het voorgestelde initiatief en de ingediende ruimtelijke onderbouwing.



Beschrijving initiatief en bestemmingsplan

De wens van de initiatiefnemer is om op het perceel aan de Zuid Schalkwijkerweg vier woningen te realiseren, waarvan twee drijvend, in een nog te graven stuk oppervlaktewater. De woningen worden gerealiseerd op een 'Island of tolerance'. Het initiatief is niet passend binnen de huidige bestemming 'Landschappelijke doeleinden, weide' zoals opgenomen in het bestemmingsplan 'Schalkwijkerweg'.

Beoordeling initiatief en ruimtelijke onderbouwing

Hoewel de gemeente de bij het bouwplan gehanteerde uitgangspunten 'ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, natuurwaarden, de verbinding met het water en plekken voor extensieve recreatie en cultuurinvloeden' (paragraaf 2.2.3 uit de ruimtelijke onderbouwing) waardeert, gaan het initiatief en de ruimtelijke onderbouwing volledig voorbij aan het fundamentele feit dat de gemeente op deze locatie geen bebouwing wil en daarom vasthoudt aan hetgeen het bestemmingsplan voor het gebied toestaat. In de ruimtelijke onderbouwing wordt in paragraaf 1.3 verwezen naar de eerdere e-mail d.d. 18 mei 2017 hierover.

In de ruimtelijke onderbouwing wordt uitgegaan van de stelling dat de geldende bestemming niet uitvoerbaar is (o.a. in paragraaf 1.1 en einde paragraaf 1.3). Hier is de gemeente het niet mee eens. Daarnaast is de gemeente van mening dat de vermeende onuitvoerbaarheid van de bestemming niet automatisch betekent dat de gemeente verplicht is medewerking te verlenen aan een woningbouwinitiatief. Woningbouw is in onze ogen immers niet de enige optie voor dit perceel. Vanuit de beleidsvrijheid die de gemeente toekomt, gaat de voorkeur uit naar een invulling in lijn met de geldende bestemming, of indien dat onhaalbaar zou blijken, naar een anderszins 'groene' grotendeels onbebouwde bestemming. Als daarvoor hekwerken (i.v.m. het kunnen weiden van vee) of een tijdelijke schuilhut (van zeer beperkte omvang) voor dit vee nodig zijn (zoals in de ruimtelijke onderbouwing halverwege de linkerkant van bladzijde 10 is gesteld), is dat eerder bespreekbaar dan grootschalige bebouwing met bijvoorbeeld de vier voorgestelde woningen. Ook gaat de ruimtelijke onderbouwing (blz. 10) uit van uitsluitend bedrijfsmatig stallen van vee, terwijl hobbymatig ook een mogelijkheid is.

De ruimtelijke onderbouwing benoemt de locatie in paragraaf 1.1 in onze ogen ten onrechte als 'restperceel'. Juist bij lintbebouwing is de afwisseling tussen de bebouwing en meer open delen een grote ruimtelijke kwaliteit. Onderhavig onbebouwde perceel maakt in die zin dus integraal deel uit van het ruimtelijke karakter van dit gebied. Verder wordt de locatie in paragraaf 2.1 omschreven als 'verwaarloosd weiland'. Dit vraagt van de eigenaar een beter beheer en is voor de gemeente geen reden om medewerking te verlenen aan een woningbouwinitiatief.

In paragraaf 2.2.2 van de ruimtelijke onderbouwing wordt verder gesproken over de aankoop van de tuinhuisjes die het zicht op het Spaarne beperken. Enkele van de eigenaren hebben de gemeente per e-mail echter laten weten helemaal geen medewerking aan verkoop te willen verlenen, waardoor de initiatiefnemer een aantrekkelijk wensbeeld schetst, dat echter niet uitvoerbaar is.

Verder valt in meer algemene zin in de ruimtelijke onderbouwing op dat er ogenschijnlijk willekeurige beleidsuitgangspunten in het initiatief 'Island of tolerance' zijn verwerkt. Er is daardoor onvoldoende sprake van een goed uitgewerkt bebouwingsconcept. Zo ontbreekt een logische integrale samenhang (o.a. inspelen op historische verkaveling, inspelen op het karakter en de waarde van de lintstructuur, logische keuze in de mate van toevoeging oppervlaktewater) of van een logische



opbouw van de gebiedsontwikkeling (van grof naar fijn). Deze insteek draagt niet bij aan de meest aantrekkelijke invulling van het gebied. Voorbeelden die in dat opzicht opvallen zijn: de fitness-apparatuur langs het jaagpad (recreatiedoel uit Spaarneplan, maar niet de beoogde vorm van recreatie), de ontgraving van een groot deel van het perceel (incl. waterwoningen) en de onrealistische doorzichten naar het Spaarne (aankoop moestuinen lijkt niet aan de orde).

Aan het eind van bladzijde 14 wordt gesteld: 'Het gebied [Zuid-Schalkwijkerweg] kent nog steeds een ruimtelijke dynamiek waarbij met name woningbouw wordt ingezet om locaties te saneren. In deze gevallen intensificeert de bebouwing.' Dit maakt duidelijk - en mag dus ook bij de initiatiefnemer bekend worden verondersteld - dat de gemeente uitsluitend in uitzonderlijke gevallen (bijvoorbeeld saneringssituaties) en dan bovendien ook uitsluitend onder strikte voorwaarden bereid is bebouwing in dit gebied toe te voegen. De locatie waar de ruimtelijke onderbouw voor is opgesteld, is in ieder geval niet zo'n uitzonderlijk geval.

De gemeente kan zich verder niet vinden in een aantal conclusies uit het beleidshoofdstuk van de ruimtelijke onderbouw:

- De conclusie van paragraaf 3.2.1 dat er sprake zou zijn van een toename van de ruimtelijke kwaliteit door onderhavig initiatief acht de gemeente niet houdbaar. Hoewel er water wordt toegevoegd, is er in onze ogen zeker geen sprake van behoud van cultuurlandschap en/of ontwikkeling van natuurgebied (conform de subdoelstellingen van Ruimtelijke Kwaliteit).
- De conclusie van paragraaf 3.2.2 is gebaseerd op verouderde informatie: Bestaand Bebouwd Gebied (BBG) is al weer enige tijd vervangen door Bestaand Stedelijk Gebied (BSG). De opgenomen kaart sluit daarmee niet meer aan bij de feitelijke situatie.
- De conclusie van paragraaf 3.3 gemeentelijk beleid onderschrijven wij niet. Hoewel er in potentie wel raakvlakken zijn van het initiatief met enkele elementen uit het gemeentelijke beleid (o.a. duurzaamheid), is in de uiteindelijke afweging het gemeentelijk standpunt dat het initiatief niet passend is.

De stelling in paragraaf 6.3 dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening houdt geen stand. De vermeende toename van de ruimtelijke kwaliteit is voor de gemeente onvoldoende overtuigend gemotiveerd. De investering in natuur is zeer twijfelachtig. De versterking van zichtlijnen is vooralsnog niet aan de orde (de betreffende eigenaren hebben blijkens de ontvangen e-mail geen interesse in verkoop van de moestuinlocatie). De woningen zijn voor de gemeente tot slot niet passend in de lintbebouwing.

Gelet op het voorgaande behoeven de overige onderdelen van de ruimtelijke onderbouw, het uitgewerkte bouwplanconcept 'Island of tolerance' en de uitgevoerde onderzoeksrapporten geen verdere behandeling.

Afweging van belangen

Initiatiefnemer betreft een private (ontwikkelings)partij, die de locatie aan de Zuid-Schalkwijkerweg voor eigen rekening en risico heeft aangekocht. Het belang van deze partij is gelegen in het verkrijgen van de mogelijkheid om een woningbouwplan te realiseren. Daarmee is het een partij met winst-oogmerk.



De gemeente dient het algemene belang en heeft beleidsvrijheid om - indien nodig - af te wijken van een geldend bestemmingsplan of om beleidskaders aan te passen. In dit geval is er geen sprake van een noodzaak en/of van een uitzonderlijk geval (bijvoorbeeld saneringssituatie). De gemeente acht deze locatie niet geschikt voor woningbouw.

De (commerciële) belangen van de initiatiefnemer wegen vanwege de behandelde punten in deze memo niet zwaarder dan de gemeentelijke belangen c.q. het algemene belang.

Aanvragers hebben in het kader van de zienswijzeprocedure een aanvullend rapport van Ecoresult ingediend. Het betreft de 'Notitie Advies Wet natuurbescherming Plangebied: Zuid Schalkwijkerweg (Haarlem Y 279), Haarlem', d.d. 5 februari 2020, versie 03, zie **Bijlage**.

Het rapport beoogt onder meer een motivering te geven van de (on) uitvoerbaarheid van de huidige bestemming 'Landschappelijke doeleinden, weide'.

Naar aanleiding hiervan is nogmaals aanvullend advies opgevraagd bij OMB, Ruimtelijke Plannen en Ontwerp. Het advies luidt als volgt:

Aanleiding

Voor de locatie Zuid Schalkwijkerweg tussen 21 en 23 is een omgevingsvergunning aangevraagd (en geweigerd) voor de realisatie van 4 woningen, waarvan 2 woningen direct aan de weg, en 2 woningen in de tweede lijn aan nieuw te graven water hierachter. De planlocatie heeft in het bestemmingsplan Schalkwijkerweg (vastgesteld 15 februari 2012) de bestemming Landschappelijke doeleinden, weide. Deze gronden zijn uitsluitend bestemd voor graslanden waarop vee geweid en gestald mag worden en water. De bestemming is gericht op het behoud, herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke waarden van de gronden. Het huidige gebruik is conform de bestemming. Binnen de bestaande bestemming is de woningbouwontwikkeling niet mogelijk. De landschappelijke waarden van de gronden worden hierna beschreven.

Geen bestaand stedelijk gebied

Bij de vergunningaanvraag is een ruimtelijke onderbouwing gevoegd. In de ruimtelijke onderbouwing wordt de plaats van de locatie in stedelijk of landelijk gebied van Haarlem niet correct beschreven. De veronderstelling dat de beoogde woningbouwlocatie in bestaand stedelijk gebied ligt is niet juist. De locatie ligt in landelijk gebied. Dit kan als volgt worden onderbouwd:

De aanvraag omgevingsvergunning is ingediend 25 oktober 2017. De ruimtelijke onderbouwing gaat in op ondertussen verouderd provinciaal beleid (Provinciale Structuurvisie en PRV). Inhoudelijk worden deze stukken echter niet juist weergegeven.

De provinciale kaart Bestaand Bebouwd Gebied, waar naar wordt verwezen in de onderbouwing, betreft een indicatie voor bestaand bebouwd gebied, en geen rode contourenkaart. De bijbehorende definitie is leidend ten opzichte van de kaart. Als bestaand bebouwd gebied wordt (lees: aangegeven) de bestaande of bij een – op het moment van inwerkingtreding van de verordening – geldend bestemmingsplan toegelaten woon- of bedrijfsbebouwing, uitgezonderd bebouwing op agrarische bouwpercelen en kassen.

Op basis van de definitie ligt de locatie buiten het bestaand bebouwd gebied.



In de PRV wijzigt per 1 maart 2017 het begrip BSG in het landelijke BSG (bestaand stedelijk gebied) begrip: gebied als bedoeld in artikel 1.1.1 eerste lid onder h, van het Besluit ruimtelijke ordening; bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Het plangebied heeft in het geldende bestemmingsplan de bestemming 'Landschappelijk, weide'. Het bestemmingsplan maakt een zodanig samenstel van bebouwing, zoals bedoeld in de Bro, niet mogelijk. Het plangebied legt nieuw beslag op de ruimte.

Op basis van de definitie ligt de locatie in het landelijk gebied van Haarlem.

Bebouwingsinitiatieven zijn hier, op basis van de PRV, niet zonder meer realiseerbaar. Kleinschalige initiatieven gaan in op het aantonen van nut en noodzaak en de ruimtelijke kwaliteitsverbetering. In de vergunningaanvraag ontbreekt deze informatie. Ruimtelijke kwaliteitsverbetering wordt niet aangetoond (*hierop wordt later in dit advies nader ingegaan*).

Niet passend in Bijzonder Provinciaal Landschap en Werkingsgebied MRA landelijk gebied

Sinds medio november 2020 is voor het gebied de Omgevingsverordening NH 2020 van kracht.

Dat planlocatie ligt in o.a. in de werkingsgebieden Landelijk gebied, Bijzonder Provinciaal Landschap en MRA landelijk gebied.

Ter plaatse van het werkingsgebied landelijk gebied kan een ruimtelijk plan uitsluitend voorzien in een kleinschalige ontwikkeling, niet zijnde een kleinschalige woningbouwontwikkeling indien:

- a. de ontwikkeling plaatsvindt op een locatie waar een stedelijke functie is toegestaan;
- b. het toegestane bebouwd oppervlakte niet wordt vergroot; en
- c. het aantal burgerwoningen niet toeneemt.

Op deze wijze worden functiewijzigingen in het landelijk gebied mogelijk gemaakt, met uitzondering van woningbouwontwikkelingen.

Voor een woningbouwontwikkeling geldt artikel 6.46 Bijzonder Provinciaal Landschap, lid 3.

Het derde lid bevat een verbod op nieuwe stedelijke ontwikkelingen in het bijzonder provinciaal landschap. Onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1f, eerste lid, onder i, van het Besluit ruimtelijke ordening (zie begrip in bijlage 1 bij de verordening). Uit de jurisprudentie over dit begrip volgt dat een ontwikkeling geen zekere omvang dient te hebben om te worden gekwalificeerd als stedelijke ontwikkeling. Voor woningen is er op grond van de jurisprudentie sprake van een stedelijke ontwikkeling bij meer dan 11 woningen. Daarbij geldt dat de ontwikkeling de kernkwaliteiten van het bijzonder provinciaal landschap niet aan mag tasten.

Een bescheiden woningbouwontwikkeling in combinatie met versterking kernkwaliteiten is dus mogelijk.

De beoogde ontwikkeling versterkt de kernkwaliteiten van het Bijzonder Provinciaal Landschap echter niet. Wat de kernkwaliteiten van het Bijzonder Provinciaal Landschap zijn, laat het werkingsgebied BPL Spaarne en omgeving zien. Openheid en ruimtebeleving is relevant.

Tevens geldt het werkingsgebied MRA landelijk gebied:



Een ruimtelijk plan kan ter plaatse van het werkingsgebied MRA landelijk gebied niet voorzien in een kleinschalige woningbouwontwikkeling. Dit betekent dat kleinschalige woningbouw (huidige jurisprudentie tot en met 11 woningen) is uitgesloten, tenzij gebruik kan worden gemaakt van de in het artikel genoemde mogelijkheden.

Bij de functiewijziging van agrarisch naar wonen moet er bijvoorbeeld al een bestaande bedrijfswoning aanwezig zijn. Op beoogde locatie is dit niet het geval.

Tevens is ook het werkingsgebied Beschermingszone regionale waterkering – Regionale waterkering van toepassing.

Ter plaatse van het werkingsgebied beschermingszone regionale waterkering voorziet een ruimtelijk plan in een beschermingszone aan weerszijden van de waterkering waar geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn. In afwijking hiervan zijn nieuwe ontwikkelingen mogelijk indien hierover blijkens de toelichting bij het ruimtelijk plan overeenstemming is bereikt tussen betrokken gemeenten, waterbeheerder en provincie. In de legger van de waterschappen worden regels gesteld voor deze zone.

De Schalkwijkerweg is een regionale waterkering en als zodanig opgenomen op de legger regionale waterkering Hoogheemraadschap van Rijnland. De planlocatie ligt in de beschermingszone van de dijk. Onduidelijk is of de afstemming met Rijnland heeft plaatsgevonden. De ruimtelijke onderbouwing noemt alleen watercompensatie, zonder daarbij een Watertoets toegevoegd te hebben.

Afweging stadsniveau (coalitieakkoord): niet bouwen in de groene zoom

Bouwen in de groene zoom rond Schalkwijk een politiek en maatschappelijk gevoelig punt. Haarlemmers vinden de monumentale parken als de Bolwerken, Kenaupark, Frederikspark en Haarlemmerhout en de groene zoom direct om de stad belangrijk voor hun 'groenbeleving'. (Structuurvisie Openbare ruimte)

Het huidige bestuur wil niet de groene zoom van de stad bebouwen, zoals dit ook is opgenomen in het coalitieprogramma 2018 ("We bouwen niet in de groene gebieden rondom de bestaande stad"). De is een voortzetting van het bestaande beleid. 'Samen Doen', het coalitieprogramma Haarlem 2014–2018, stelt zich ten doel de woonkwaliteit in Haarlem te versterken. In het coalitieprogramma is opgenomen dat er buiten het stedelijk gebied in de groene zoom geen woningen worden toegevoegd. Dit gaat ook niet ten koste van de kwaliteit van het bestaand groen binnen de stadsgrenzen. Verdichting binnen de stadsgrenzen is mogelijk, maar alleen als het de ruimtelijke kwaliteit versterkt.

Een beleid dat is vastgelegd in de Woonvisie 2017-2020. In de Agenda 2020 staat specifiek: *Haarlem realiseert de woningbouwopgave binnen de stadsgrenzen en blijft buiten de groene zoom. Dit gaat niet ten koste van de kwaliteit van het bestaand groen binnen de stadsgrenzen. De ruimtelijke kwaliteit is randvoorwaarde voor de ontwikkeling van (woning)bouwlocaties.*

Haarlem staat voor de opgave voor 2025 tienduizend woningen bouwen, dat is 15 procent stad erbij. Om maar niet lukraak te bouwen is een 'dashboard' gemaakt, met acht ontwikkelzones. Niet alleen is bepaald hoeveel woningen er per locatie moeten komen, maar ook bijvoorbeeld het percentage sociale woningbouw (Informatienota Rapportage woningbouw 2018 en Dashboard Ontwikkelzones).



Het afwijzen van het verzoek tot bestemmingswijziging naar wonen sluit aan bij het vigerende beleid.

Afweging context landschappelijke en cultuurhistorische context: waarde groene zoom

De Zuid-Schalkwijkerweg is onderdeel van de Cultuurhistorische Hoofdstructuur van Haarlem. Het is als weg, in samenhang met de Noord-Schalkwijkerweg, aangewezen als een van de 19 belangrijke lange lijnen van de stad. De Zuid-Schalkwijkerweg wordt in de SOR (2017) als een groengebied bestempeld waar een recreatieve route doorheen loopt die toegang geeft tot en onderdeel is van het buitengebied.

Haarlem ontwikkelde zich op een raakpunt tussen de strandwal en het Spaarne. De rivier vormt nog steeds een belangrijke structuur die de stad met het buitengebied verbindt. Langs de rivier is aan de oostzijde een Jaagpad aanwezig.

Het langgerekte lintdorp Schalkwijk is vermoedelijk ontstaan in de 13de eeuw bij de ontginning van het veengebied oostelijk van het Spaarne. De Schalkwijkerweg, de enige weg in het dorp liep vanaf de voormalige Schalkwijkerpoort aan de zuidoostkant van Haarlem en eindigde aan het toen nog niet drooggelegde Haarlemmermeer. In de 16de eeuw stonden er boerderijen langs de weg, en een aantal kalkmolens dicht bij de stad. Vanaf de 17de eeuw werden ook enkele buitenplaatsen of herenboerderijen aangelegd. Het - nog bestaande - jaagpad direct langs het water dateert uit de 18de eeuw. Na 1850 werd het noordelijk deel van de weg in de stadsuitbreidingen opgenomen.

Bij de aanleg van stadsuitbreiding Schalkwijk bleven de Schalkwijkerweg en de strook veenweidegebied langs het Spaarne ongemoeid, om te kunnen dienen als uitloop- en recreatiegebied voor de vele nieuwe bewoners. Langs de weg is gaandeweg de hoeveelheid bebouwing toegenomen. Ontwikkelingen moeten zorgvuldig beoordeeld worden om de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden voor bewoners en gebruikers te behouden.

Langs de weg is bebouwing aanwezig. Aan de Zuid-Schalkwijkerweg heeft het bebouwinglint een open karakter door de verspreid staande losse bebouwing met onderlinge tussenruimtes. Karakteristiek voor het gebied is de variatie in open ruimten. Bezien vanuit Jaagpad en gezien vanaf de Zuid Schalkwijkerweg is er sprake van vrij zicht. Verdichting van het lint doet afbreuk aan de beleving van het recreatieve en landelijke karakter van dit gebied.

De kernkwaliteiten van het gebied Zuid-Schalkwijkerweg (groene zoom) zijn:

- Lange historische weg door grotendeels landelijk gebied, parallel aan het Spaarne. Het prestedelijke polderlandschap is zichtbaar gebleven.
- Het wegtracé is niet of nauwelijks gewijzigd.
- Het historisch profiel van een smalle weg met wegsloot aan weerskanten en met bomen (knotwilgen) erlangs is grotendeels bewaard. Dit houdt de geschiedenis van de weg afleesbaar.
- Langs de weg staat vooral vrijstaande (voormalige) agrarische bebouwing, die de historische gelaagdheid laat zien.
- De openheid tussen de bebouwing geeft een zichtrelatie tussen weg en Spaarne (met jaagpad) en maakt de landschappelijke context van het veenweidegebied beleefbaar.
- Er is sprake van een wisselende afstand van de weg tot het Spaarne. De volkstuinen langs het jaagpad versterken de 'lijn' van de rivier.



De waarde van de groene zoom wordt in de provinciale Leidraad Landschap en Cultuurhistorie onderschreven. Het gebied is aangewezen als Beschermd Provinciaal Landschap (BPL), waarin behoud openheid tussen water en stedelijke rand van Haarlem belangrijk is. *Dit kan in combinatie met waterberging. De in het plan voorgestelde combinatie van bebouwing met waterberging past hier echter niet binnen.*

Tussen de Schalkwijkerweg en het Spaarne is de bebouwing weliswaar doorgaans vrijstaand, maar door bijgebouwen en bedrijfsbebouwing is de visuele verbinding tussen weg en Spaarne op veel plekken verbroken. Slechts op enkele plekken is de visuele relatie tussen weg en Spaarne bewaard gebleven.

De planlocatie is nog een van de weinige overgebleven open weilanden in dit deel van de Schalkwijkerweg. De openheid is waardevol. Bebouwing en/of beplanting doet afbreuk aan de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarde.

Het plan is stedenbouwkundig niet verder beoordeeld. In ieder geval wordt gesignaleerd:

- Onduidelijk is op welke wijze het plan beoogt de bestaande ruimtelijke kwaliteit ter plekke te versterking. Het plan wordt niet in een ruimere landschappelijke en cultuurhistorische context geplaatst. In het plan is er geen sprake van versterking van de lintbebouwing, omdat er in de tweede lijn gebouwd wordt. Ook wordt de lineaire structuur van Dijk en Spaarne met jaagpad niet versterkt (de achterliggende bebouwing ligt in een plas water tussen dijk en jaagpad, ruimtelijk onduidelijk aangehaakt).

Huidige gebruiksmogelijkheden

Het perceel heeft op basis van het bestemmingsplan Schalkwijkerweg (2012) de bestemming Landschappelijke doeleinden, Weide (Lw). Gronden die onder deze bestemming vallen zijn bestemd voor grasland waarbinnen in de huidige situatie noch natuurontwikkeling, noch recreatief medegebruik aan de orde is. De gronden mogen worden gebruikt voor het weiden van vee. In de groene zoom betreft het niet alleen de gronden van het veenweidegebied van de Verenigde Polders, maar ook de groene onbebouwde terreinen gelegen aan weerszijden van de Zuid- en Noord-Schalkwijkerweg (ook al behoren deze gronden tot een bij een woning behorend perceel). Deze bestemming is aan de gronden gegeven om verdichting (bebouwing) en versnippering (tuinen en beplantingen) te voorkomen.

Veenweidegebied is van oudsher cultuurhistorisch landschap met uitdagingen. Uit het bestemmingsplan blijkt dat het gebruik van de gronden zowel gericht kan zijn op bedrijfsmatige activiteit (grote agrarische bedrijven) als hobbymatig (weide bij een woning).

Een vuistregel is beweiden met maximaal 1- 1,5 GrootVeeEenheid of 10 tot 15 schapen (met lammeren) per hectare, en het niet beweiden in natte perioden in verband met vertrapping van de grasmat. Aangezien gras in de winterperiode niet groeit, is het jaarrond beweiden van weilanden niet voor al het vee gangbaar. Vee staat daarom in het algemeen de winterperiode meestal op stal (november tot maart, april). Schapen kunnen, indien de grond niet te nat is, wel jaarrond in een weiland staan.

Niet relevant is te onderzoeken hoeveel koeien er op basis van grootte kunnen grazen. Het perceel maakt immers geen onderdeel uit van een volwaardig agrarisch bedrijf. Gedacht kan worden aan



paarden, of kleinvee zoals schapen, geiten e.d. Daarin laat het bestemmingsplan vrijheid. Het bestemmingsplan staat geen bebouwing toe. Ook het weiden is niet verplicht. Verwacht mag dan ook worden dat wanneer er vee geweid wordt op het perceel, deze dieren op een andere locatie een deugdelijke stal hebben.

Natuurlijk betreft het wel grasland dat (goed) onderhouden moet worden. In het verleden zijn paarden door de dierenbescherming van het land gehaald vanwege de voedselarme omstandigheden en de hoge grondwaterstand. Uit het onderzoek Ecoresult blijkt echter dat het perceel bestaat uit een weide met daarop een vegetatie die zich kenmerkt door soorten van voedselrijke omstandigheden. Door afwisselend weiden en maaien, de het zaaïen van andere grassoorten (bijvoorbeeld met meer kruiden) en door bijvoorbeeld natuurlijke bemesting wordt voorkomen dat de grond voedselarm wordt. Daarmee is de weide wel degelijk geschikt voor weidegang voor langdurige periodes. Op basis van normaal beheer zijn werkzaamheden mogelijk die drassigheid van de grond verminderen.

Omdat het perceel aan de Schalkwijkerweg aan vier zijden wordt omgeven door sloten, is alleen een damhek noodzakelijk. Binnen de beheersruimte in het bestemmingsplan is een bescheiden afrastering mogelijk (paal met draad).

Conclusie

Vanuit de huidige gebruiksmogelijkheden is er geen aanleiding de bestemming van het perceel te wijzigen. Historisch gebruik en gebruik van omliggende vergelijkbare percelen toont aan dat beweiding mogelijk is. Op basis van het geldende bestemmingsplan is onderhoud en beheer van het perceel mogelijk. Waardoor condities kunnen worden geoptimaliseerd. De huidige bestemming kan daarmee zonder meer in stand blijven.

De weide is een landschappelijk en cultuurhistorisch waardevol open perceel tussen de afwisselend open en gesloten lintbebouwing langs de Schalkwijkerweg. Zowel binnen het gemeentelijk beleid ("niet bouwen in de groene zoom") als binnen het provinciaal beleid (beschermd provinciaal landschap) is het open houden van de ruimte en het niet bebouwen van het perceel uitgangspunt.

Er zijn geen maatschappelijk zwaarwegende motieven om van dit beleid af te wijken.

Daarnaast ligt het perceel gedeeltelijk in de beschermingszone van de regionale waterkering.

Noodzakelijke toestemming van (provincie en) hoogheemraadschap is in de vergunningaanvraag niet aanwezig.

Bodem

De activiteit is door de adviseur bodem van de afdeling Milieu, bureau Bodem getoetst aan de voorschriften uit de Haarlemse bouwverordening inzake bodem. De adviseur heeft geen bezwaar tegen het afgeven van de omgevingsvergunning. Het advies luidt als volgt:

Op basis van de bij afdeling Milieu bekende onderzoek / historische gegevens locatie Zuid Schalkwijkerweg tussen 21 en 23 als verdacht moet worden aangemerkt.

Verder is er vanwege de voorgenomen nieuwbouw ter plaatse een verplichting aanwezig voor het uitvoeren van een verkennend bodemonderzoek conform de NEN 5740, NEN 5725 en NEN 5707.

Flora Fauna

De activiteit is door de adviseur flora en fauna getoetst aan de flora- en fauna wet. De adviseur heeft bezwaar tegen het afgeven van de omgevingsvergunning. Het advies luidt als volgt:



Bij de aanvraag zit een quickscan flora en fauna.

Bij de bouw gaat er echter een aanzienlijk oppervlak groen verdwijnen. Dit leefgebied van diverse soorten. Dit moet gecompenseerd worden.

De bijgeleverde rapporten geven enkele suggesties van maatregelen. Maar geen overzicht wat er echt gaat gebeuren.

Ook is de onderbouwing waarom dit past binnen het ecologisch beleidsplan en de Structuurvisie Openbare Ruimte onvoldoende.

Op basis van de ingediende stukken is het advies negatief.

En aanvullend advies n.a.v. de notitie, '*Notitie Advies Wet natuurbescherming Plangebied: Zuid Schalkwijkerweg (Haarlem Y 279), Haarlem*', d.d. 5 februari 2020, versie 03. (Rapport Ecoresult)

De Haarlemse ambitie is het borgen van een kwalitatief ecologisch netwerk. Hiertoe is door de raad het Ecologisch Beleidsplan 2013-2030 vastgesteld.

De gemeente heeft de wettelijke zorgplicht om de aanwezige flora en fauna zo goed mogelijke levensomstandigheden te bieden. Dit betreft alle levende wezens, niet alleen de strikt beschermde soorten. Relevante wetgeving is de Wet Natuurbescherming (2017).

Het Ecologisch beleidsplan ziet toe op :

- het duurzaam in stand houden en vergroten van de natuurlijke waarden in Haarlem;
- het kwalitatief verbeteren en verhogen van de ecologische waarden en biodiversiteit;
- ecologische richtlijnen verankeren in alle planprocessen alsmede in beheer- en onderhoudsprogramma's;
- kaderstelling vanuit ecologie voor het gemeentelijk beleid, gekoppeld aan de Kadernota Duurzaamheid en onderlegger voor de Structuurvisie Openbare Ruimte.

Voor deze locatie geldt dat deze is aangewezen als onderdeel van een ecologische route, vandaar dat het vereist is dat hier veel aandacht wordt besteed aan de ecologische waarden. Verbetering is mogelijk door het opvolgen van de adviezen uit het rapport, maar het aandachtspunt is dan met name dat de aangelegde waarden dan ook in de toekomst blijven bestaan.

Voor een locatie die in het Ecologisch Beleidsplan is aangewezen als ecologische route geldt dat de ecologische waarde bij ontwikkelingen moet toenemen. Bestaande ecologische waarden mogen bovendien niet verloren gaan. Zodoende kan een ontwikkeling alleen toegestaan worden indien alle aanbevelingen in het rapport goed worden gevolgd en een Ecologisch Adviesbureau wordt betrokken bij het ontwerp. Bovendien moet geborgd kunnen worden dat de waarden ook na de aanlegfase blijven bestaan. Dit is met name van belang wanneer de grond volledig in eigendom komt van een particulier, omdat deze de locatie vrij kan aanpassen waardoor de groene ruimte en de daarin aanwezige natuurwaarden mogelijk verloren gaan. Het is dan ook essentieel dat er langs het water een doorgaande groenstrook met ecologisch waardevolle vegetatie blijft bestaan (met een natuurlijke overgang tussen water en land) die niet door toedoen van particulier eigendom kan worden aangetast. Deze strook dient enkele meters breed te zijn (ten minste drie meter) en mag niet beschaduwd worden door de beoogde bebouwing. Om de huidige situatie met nat grasland niet verloren



te laten gaan, dienen ondiepe poelen gecreëerd te worden die bij regen onder water komen te staan.

Verder zullen ook alle mogelijke natuurinclusieve maatregelen in het plan moeten worden opgenomen. Dat betekent het aanleggen van huizen met zowel groene daken als groene gevels, het stimuleren van een groene inrichting van de tuinen, géén (dichte) schuttingen: dieren moeten de mogelijkheid hebben van de ene naar de andere kant te verplaatsen (het meest optimaal zijn heggen/struiken/takkenrillen als erfafscheiding, dit wordt ook in het rapport benoemd), zo min mogelijk verlichting (en wanneer verlichting wordt toegepast dient dit natuurvriendelijke – amberkleurige – verlichting te zijn die niet uitstraalt naar de omgeving), nestgelegenheid voor vogels, vleermuizen en insecten. 100% van de beplanting die aangebracht zal worden op de planlocatie dient inheems te zijn, en er dient een goede structuurvariatie aangebracht te worden, waarbij ook de struiklaag goed vertegenwoordigd is. Verder dient er rekening mee gehouden te worden dat de begroeiing niet voor te veel schaduwwerking zorgt bij het lager blijvende groen.

Op basis van het bovenstaande wordt geconcludeerd dat er zeker ruimte is om een zekere kwaliteitsimpuls aan de bestaande natuurwaarden te geven. Het is echter nodig dat er ook sprake is van goed beheer tijdens én na de realisatie van het ruimtelijke project. Het is nog steeds de vraag in hoeverre dit geborgd kan worden bij de beoogde ontwikkeling. Gelet hierop is de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van het plan niet voldoende sluitend.

Geluid

Wet geluidhinder, hogere waardebeleid

De activiteit is door de adviseur geluid getoetst aan de Wet geluidhinder. De adviseur heeft geen bezwaar tegen het afgeven van de omgevingsvergunning. Het advies luidt als volgt:

Het plan ligt binnen de geluidzone van de Europaweg. Er is een akoestisch onderzoek opgesteld door SNP Adviseurs. Het onderzoek is juist opgesteld. De voorkeursgrenswaarde voor wegverkeerslawaai wordt niet overschreden. Er hoeft geen hogere waardeprocedure te worden doorlopen.

Parkeren

De activiteit is door de adviseur parkeervoorzieningen van de afdeling Openbare Ruimte Groen en Verkeer getoetst aan de voorschriften uit de Haarlemse bouwverordening inzake parkeren. De adviseur heeft geen bezwaar tegen het afgeven van de omgevingsvergunning. Het advies luidt als volgt:

De Haarlemse bouwverordening (art. 2.5.30 lid 1) en de beleidsregels parkeernormen 2015 (geldend voor bestemmingsplannen vastgesteld na 1-1-2015) verlangen dat: indien de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft, ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's in voldoende mate ruimte moet zijn aangebracht in, op of onder dat gebouw dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij een gebouw hoort. Om de omvang te bepalen wordt gebruik gemaakt van de tabel parkeernormen uit bijlage 13 van de bouwverordening.

Het adres is gelegen in de parkeerzone 'rest bebouwde kom'. Door het bouwplan neemt de parkeerbehoefte toe met $(4 \times 1,7 = 6,8)$ 7 parkeerplaatsen. In bijlage 2 van de ingediende Ruimtelijke Onderbouwing d.d. 29 januari 2018 is te zien dat elk perceel 2 parkeerplaatsen op eigen terrein



biedt. Hiermee kan worden voldaan aan de eisen van de Haarlemse bouwverordening en de beleidsregels parkeernormen. Het college kan medewerking verlenen.

CONCLUSIE

Vanuit het toetsingskader dat betrekking heeft op het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, zijn er ten aanzien van de activiteit handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening redenen om de omgevingsvergunning te weigeren.



BIJLAGE 3: STUKKEN BEHORENDE BIJ BESLUIT

De volgende stukken maken onderdeel uit van dit besluit:

- Formulier aanvraag omgevingsvergunning d.d. 25 oktober 2017;
- Rapport Kubiek K16098 versie 2, ruimtelijke onderbouwing, d.d. 29 januari 2018;
- Rapport Ecoresult, ER20170731v01, natuurtoets, d.d. 01-08-2017;
- Rapport SPA/WNP 21720576.R01, akoestisch onderzoek, d.d. 11 januari 2018;
- Brief afdeling milieu, bodemtoets, d.d. 29 november 2017;
- Notitie Advies Wet natuurbescherming Plangebied: Zuid Schalkwijkerweg (Haarlem Y 279), Haarlem', d.d. 5 februari 2020, versie 03 (aanvullend rapport Ecoresult)
- Zienswijzennota behoort bij het besluit 2020/1157964 en het besluit weigering omgevingsvergunning met kenmerk 2017-08114