

## Uitspraak 202004101/1/R3

<b>Datum uitspraak:</b>	26 januari 2022
<b>Inhoudsindicatie:</b>	Bij besluit van 17 juni 2020 heeft de raad van de gemeente Leeuwarden het bestemmingsplan "Leeuwarden - De Zuidlanden plandeel Unia" vastgesteld. Het plangebied bevindt zich ten zuiden van de stad Leeuwarden en wordt begrensd door de Wurdumer Feart aan de oostzijde en de provinciale weg N31 aan de zuidzijde. Het bestemmingsplan "Leeuwarden - De Zuidlanden plandeel Unia" voorziet in de ontwikkeling van het nieuwe buurtschap "Unia" in het uitbreidingsgebied "De Zuidlanden" van de stad Leeuwarden. Het plan kent daarvoor de bestemmingen "Woongebied", "Groen - 1", "Groen - 2", "Verkeer - Verblijfsgebied" en "Water" toe aan de gronden van het plangebied. Het aantal woningen bedraagt ten hoogste 200 volgens artikel 7.2.1, aanhef en onder b, van de planregels. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wonen in woonarken aan de [locatie 1] en [locatie 2] te Leeuwarden, die in de directe nabijheid van het plangebied zijn gelegen.

◆ eerste aanleg - enkelvoudig

◆ ro - friesland

## Volledige tekst

202004101/1/R3.

Datum uitspraak: 26 januari 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), beiden wonend te Leeuwarden,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), beiden wonend te Leeuwarden,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Leeuwarden,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 juni 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Leeuwarden - De Zuidlanden plandeel Unia" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 december 2021, waar [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], bijgestaan door mr. R. de Kamper, rechtsbijstandverlener te Groningen, [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], bijgestaan door mr. P.M.J. de Haan, advocaat te 's-Hertogenbosch, en de raad, vertegenwoordigd door A. den Herder en S. Hafkenscheid, zijn verschenen. De vertegenwoordigers van de raad hebben via een videoverbinding aan de zitting deelgenomen.

Overwegingen

Bestuurlijke lus

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

Inleiding

2. Het plangebied bevindt zich ten zuiden van de stad Leeuwarden en wordt begrensd door de Wurdumer Feart aan de oostzijde en de provinciale weg N31 aan de zuidzijde.

Het bestemmingsplan "Leeuwarden - De Zuidlanden plandeel Unia" voorziet in de ontwikkeling van het nieuwe buurtschap "Unia" in het uitbreidingsgebied "De Zuidlanden" van de stad Leeuwarden. Het plan kent daarvoor de bestemmingen "Woongebied", "Groen - 1", "Groen - 2", "Verkeer - Verblijfsgebied" en "Water" toe aan de gronden van het plangebied. Het aantal woningen bedraagt ten hoogste 200 volgens artikel 7.2.1, aanhef en onder b, van de planregels.

3. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wonen in woonarken aan de [locatie 1] en [locatie 2] te Leeuwarden, die in de directe nabijheid van het plangebied zijn gelegen. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] kunnen zich niet met het bestemmingsplan verenigen. Zij betogen onder meer dat het plan niet in overeenstemming is met de Verordening Romte Fryslân 2014 en de gemeentelijke "Structuurvisie De Zuidlanden Leeuwarden", omdat de locatie van de voorziene woningen niet aansluit bij de locaties genoemd in de structuurvisie en de zogenoemde groene aders niet in stand worden gehouden. Ook menen zij dat het plan in strijd met het vertrouwensbeginsel is vastgesteld en leidt tot aantasting van hun uitzicht en privacy.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Verordening Romte

5. [appellant sub 2] betoogt dat het plan niet in overeenstemming is met artikel 3.1.1 van de "Verordening Romte Fryslân 2014" (hierna: de Verordening Romte), zoals deze voor het laatst is gewijzigd op 1 juli 2020. Hij betoogt daartoe dat in strijd met artikel 3.1.1, eerste lid, van de Verordening Romte het plan voorziet in 200 woningen, terwijl op grond van het tot en met 2025 geldende woonplan 145 woningen mogen worden gerealiseerd. [appellant sub 2] heeft ter zitting betoogd dat geen toepassing kan worden gegeven aan het tweede lid van artikel 3.1.1 van de Verordening Ruimte, omdat het bestemmingsplan in meer dan 11 woningen voorziet. Ook heeft de raad niet gemotiveerd dat en op welke wijze de overschrijding van het woonplan kan worden voorkomen door uitwisseling of fasering van projecten. Bovendien wordt geen rekening gehouden met het nog te ontwikkelen oostelijke deel van het buurtschap Unia.

Daarnaast heeft [appellant sub 2] ter zitting betoogd dat geen toepassing kan worden gegeven aan artikel 3.1.2 van de Verordening Romte. Voor zover deze bepaling al van toepassing zou zijn, stelt [appellant sub 2] dat de woningbouwcapaciteit van bestemmingsplan niet wordt ingepast in het regionale woningbouwprogramma, dat de fasering niet in het bestemmingsplan is geborgd en dat de raad met het college van gedeputeerde staten van de provincie Fryslân (hierna: gedeputeerde staten) geen overleg heeft gevoerd voorafgaand aan het voorgeschreven wettelijk overleg.

5.1. Artikel 3.1.1 van de Verordening Romte luidt:

"1. Een ruimtelijk plan kan mogelijkheden voor woningbouw bevatten indien de aantallen en de kwaliteit van de woningbouw in overeenstemming zijn met een woonplan, dat de schriftelijke instemming van Gedeputeerde Staten heeft.

2. In afwijking van het eerste lid kan een ruimtelijk plan een woningbouwproject bevatten dat niet is opgenomen in een woonplan, indien:

a. het woningbouwproject niet meer dan 3 woningen bevat dan wel, voor zover gelegen binnen het bestaand stedelijk gebied, niet meer dan 11 woningen bevat, en

b. in de plantoelichting is gemotiveerd dat en op welke wijze overschrijding van het woningbouwprogramma van het woonplan kan worden voorkomen door uitwisseling of fasering van projecten."

Artikel 3.1.2 luidt:

"In afwijking van artikel 3.1.1 kan een ruimtelijk plan een woningbouwproject bevatten dat niet past in een woonplan, met inachtneming van de volgende voorwaarden:

a. de woningbouwcapaciteit van het ruimtelijk plan wordt ingepast in het regionale woningbouwprogramma, via uitwisseling van woningbouwcapaciteit op gemeentelijk of regionaal niveau, of door fasering van plannen;

b. indien het gaat om een Waddeneiland, wordt de woningbouwcapaciteit van het ruimtelijk plan ingepast in het gemeentelijke woningbouwprogramma, via uitwisseling van woningbouwcapaciteit op gemeentelijk niveau of door fasering van plannen;

c. de aantallen en de kwaliteit van de woningbouw passen bij aard en schaal van de overige, het regionaal centrum of het stedelijk centrum;

d. voorafgaand aan het voorgeschreven wettelijk overleg over het ruimtelijk plan, is met Gedeputeerde Staten overleg gevoerd over de noodzaak van toevoeging van het project aan het woningaanbod in de gemeente."

Artikel 7.2.1 van de regels bij het bestreden plan luidt:

"Voor het bouwen van hoofdgebouwen gelden de volgende regels:

[...]

b. het aantal woningen bedraagt ten hoogste 200;

[...]."

5.2. De Afdeling stelt voorop dat in onder meer paragraaf 3.2.3 van de plantoelichting is vermeld dat volgens het woonplan, tot en met het jaar 2025, 145 woningen mogen worden toegevoegd. Volgens artikel 7.2.1, aanhef en onder b, van de planregels voorziet het bestemmingsplan in de toevoeging van 200 woningen. Dat is niet in overeenstemming met het woonplan. Gelet hierop is het plan in zoverre in strijd met artikel 3.1.1, eerste lid, van de Verordening Romte.

5.3. Op grond van artikel 3.1.1, tweede lid, van de Verordening Romte kan in afwijking van artikel 3.1.1, eerste lid, van deze verordening een ruimtelijk plan een woningbouwproject bevatten dat niet is opgenomen in een woonplan, als wordt voldaan aan de in deze bepaling opgenomen voorwaarden. De voorwaarden in artikel 3.1.1, tweede lid, van de Verordening Romte moeten als cumulatief worden aangemerkt vanwege het woord "en" in artikel 3.1.1, tweede lid, onder a, van deze verordening.

De Afdeling overweegt dat niet wordt voldaan aan de voorwaarde in artikel 3.1.1, tweede lid, onder a, van de Verordening Romte dat het woningbouwproject niet meer dan 3 dan wel 11 woningen mag bevatten. Het bestemmingsplan voorziet namelijk, zoals hiervoor al werd vermeld, in de toevoeging van 200 woningen op grond van artikel 7.2.1, aanhef en onder b, van de planregels. Gelet hierop kon de raad geen toepassing geven aan artikel 3.1.1, tweede lid, van de Verordening Romte op grond waarvan kan worden afgeweken van artikel 3.1.1, eerste lid, van deze verordening.

5.4. De Afdeling ziet zich vervolgens voor de vraag gesteld of wordt voldaan aan de in dit geval relevante voorwaarden van artikel 3.1.2 van de Verordening Romte op grond waarvan kan worden afgeweken van artikel 3.1.1 van deze verordening. Gelet op het bepaalde in artikel 3.1.2 van de Verordening Romte ziet de Afdeling - anders dan [appellant sub 2] heeft betoogd - geen aanleiding voor het oordeel dat deze bepaling niet van toepassing zou zijn als er een woonplan is.

5.4.1. Volgens artikel 3.1.2, onder a, van de Verordening Romte dient de woningbouwcapaciteit van het ruimtelijk plan te worden ingepast in het regionale woningbouwprogramma via uitwisseling of fasering. In paragraaf 3.2.3 van de plantoelichting is weliswaar vermeld dat in het planaanbod is aangegeven dat ongeveer

65% van de woningen zal worden gerealiseerd in de periode tot en met 2025 en dat in de resterende periode de andere ongeveer 35% zal worden gerealiseerd, maar de Afdeling overweegt dat de plantoelichting geen juridisch bindend onderdeel van het plan is. Daarom stelt [appellant sub 2] met juistheid dat de raad de fasering in het plan ten onrechte niet heeft geborgd door middel van een daartoe strekkende voorwaardelijke verplichting of een vergelijkbare figuur. De ter zitting door de raad vermelde omstandigheid dat de gemeente Leeuwarden de gronden van het plangebied in eigendom heeft en in zoverre de ontwikkeling kan bepalen, laat onverlet dat de fasering niet in het plan is vastgelegd. Gelet hierop wordt in zoverre niet voldaan aan de voorwaarde in artikel 3.1.2, onder a, van de Verordening Romte.

5.4.2. Daarnaast dienen op grond van artikel 3.1.2, onder c, van de Verordening Romte de aantallen en de kwaliteit van de woningbouw te passen bij aard en schaal van de overige kern, het regionaal centrum of het stedelijk centrum. De Afdeling stelt vast dat de gronden van het plangebied zijn gelegen nabij gronden die ingevolge de bij de Verordening Romte behorende kaart "Kaart 2 - kernenstructuur en netwerkverbindingen" zijn aangeduid als "stedelijke centra". Niet is omschreven in hoeverre de aantallen en de kwaliteit van de woningbouw passen bij aard en schaal van het stedelijk centrum. De ter zitting door de raad vermelde omstandigheid dat het document "Buurtschap Unia Stedenbouwkundig plan" als bijlage 2 bij de plantoelichting is gevoegd, maakt dit niet anders, nu hierin niet is ingegaan op artikel 3.1.2, onder c, van de Verordening Romte. Uit het bestreden besluit en wat de raad ter zitting naar voren heeft gebracht, kan daarom niet worden afgeleid dat wordt voldaan aan de voorwaarde in artikel 3.1.2, onder c, van de Verordening Romte.

5.4.3. In artikel 3.1.2, onder d, van de Verordening Romte is verder bepaald dat overleg dient te worden gevoerd met gedeputeerde staten over de noodzaak van de toevoeging van het project aan het woningaanbod in de gemeente Leeuwarden voorafgaand aan het voorgeschreven wettelijk overleg. Uit de overlegreactie van gedeputeerde staten kan worden afgeleid dat alleen overleg heeft plaatsgevonden over het toepassen van artikel 3.1.1, tweede lid, van de Verordening Romte en dat geen overleg heeft plaatsgevonden over de noodzaak van de toevoeging van het project aan het woningaanbod in de gemeente Leeuwarden, als bedoeld in artikel 3.1.2, onder d, van de Verordening Romte. Uit het voorgaande volgt dat niet wordt voldaan aan de voorwaarde in artikel 3.1.2, onder d, van de Verordening Romte.

5.4.4. De conclusie is gelet op het voorgaande dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden in artikel 3.1.2, onder a, c en d, van de Verordening Romte. De raad kan daarom geen toepassing geven aan artikel 3.1.2 van de Verordening Romte op grond waarvan kan worden afgeweken van artikel 3.1.1 van deze verordening.

5.5. Uit het voorgaande volgt dat het plan in strijd is met artikel 3.1.1, eerste lid, van de Verordening Romte. De raad kan afwijken van artikel 3.1.1, eerste lid, van de Verordening Romte op grond van de artikelen 3.1.1, tweede lid, en 3.1.2 van de Verordening Romte. Hiervoor onder 5.3 en 5.4 is overwogen dat niet aan de voorwaarden in de artikelen 3.1.1, tweede lid, en 3.1.2 van de Verordening Romte wordt voldaan, zodat niet kon worden afgeweken van artikel 3.1.1, eerste lid, van de Verordening Romte.

Het betoog slaagt.

#### Structuurvisie

6. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het plan niet in overeenstemming is met het gemeentelijk beleid, zoals dat is verwoord in de op 28 maart 2011 vastgestelde "Structuurvisie De Zuidlanden Leeuwarden" (hierna: de structuurvisie). Volgens [appellant sub 1] kon de ontwikkeling dan ook niet worden toegestaan zonder de structuurvisie te wijzigen.

#### Locatie van de voorziene woningen

7. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de locatie van de voorziene woningen niet aansluit bij de locaties genoemd in de structuurvisie. [appellant sub 2] voert daartoe aan dat uit de visiekaart op pagina 14 en de daarbij behorende toelichting op pagina 15 van de structuurvisie volgt dat woningbouw dient te worden gerealiseerd ter plaatse van de gebieden die zijn aangeduid als vlek, terwijl met dit plan de begrenzing van de vlek voor buurtschap Unia sterk wordt overschreden. Volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] worden daarnaast in afwijking van de structuurvisie alleen de gronden ten westen van de Wurdumer Feart ontwikkeld. Doordat de gronden ten oosten van de Wurdumer Feart niet in dit plan zijn meegenomen en de voorziene woningen niet over deze twee locaties zijn verdeeld, wordt de creatie van één compact buurtschap losgelaten. Als deze gronden later toch worden ontwikkeld, stellen zij dat zal worden afgeweken van het uitgangspunt dat in het hele buurtschap Unia in totaal ongeveer 250 tot 350 woningen zullen worden gerealiseerd. [appellant sub 2] wijst er in dat verband op dat met dit plan alleen al 200 woningen worden gerealiseerd.

7.1. Op pagina 5 van de structuurvisie is vermeld dat in 2003 het "Masterplan De Zuidlanden" is vastgesteld waarin de kwalitatieve en kwantitatieve randvoorwaarden en uitgangspunten voor de ontwikkeling van het nieuwe stadsdeel "De Zuidlanden" van Leeuwarden zijn beschreven. Ter actualisatie van het masterplan heeft de raad de structuurvisie opgesteld, waarin meer flexibiliteit wordt geboden.

Op pagina 14 van de structuurvisie is de visiekaart opgenomen waarin een gedeelte van de gronden van het plangebied en de gronden ten oosten van de Wurdumer Feart door middel van een ronde vlek zijn aangeduid als buurtschap. Pagina 15 van de structuurvisie bevat de toelichting op de visiekaart en hier is het volgende vermeld:

"De deelgebieden worden op de Visiekaart aangegeven als vlekken. Iedere vlek bevat een gevarieerd woonprogramma, vergelijkbaar met een dorp, met een minimaal sluitende grondexploitatie. De gebieden tussen de vlekken worden overwegend open gehouden, met hier en daar een accent.

[...]

De Zuidlanden wordt opgebouwd uit een verzameling deelplannen, waarvan Techum, Jabikswoude en Wiarda al concreet zijn uitgewerkt. Elk deelplan bevat ca. 250 tot 350 woningen en vormt een stedenbouwkundig afgerond geheel. De volgende deelplannen zijn indicatief, door middel van ronde vlekken, op de visiekaart aangegeven."

7.2. De stelling dat met het bestemmingsplan de begrenzing van de vlek voor buurtschap Unia wordt overschreden en dat het bestemmingsplan in zoverre in strijd met de structuurvisie is vastgesteld, volgt de Afdeling niet. Uit het gestelde onder 7.1 volgt, dat door middel van een ronde vlek een gedeelte van de gronden van het plangebied en de gronden ten oosten van de Wurdumer Feart op de visiekaart zijn aangeduid als buurtschap. Dit betreft buurtschap Unia, dat een van de deelplannen van het stadsdeel "De Zuidlanden" is. Hierover volgt uit pagina 15 van de structuurvisie dat de deelplannen door middel van ronde vlekken op de visiekaart indicatief zijn weergegeven. De structuurvisie verzet zich er daarom niet tegen dat in het plangebied - ook voor zover dat enigszins buiten de aangeduide vlek ligt - woningen zullen worden gerealiseerd.

Voor zover [appellant sub 1] en [appellant sub 2] aanvoeren dat ten onrechte alleen de gronden ten westen van de Wurdumer Feart worden ontwikkeld, merkt de Afdeling op dat de raad in zijn verweerschrift heeft meegedeeld dat de gronden ten oosten van de Wurdumer Feart ook zullen worden ontwikkeld. Omdat deze gronden bij aanvang van de bestemmingsplanprocedure voor het bestreden plan niet in eigendom van de gemeente Leeuwarden waren, zijn deze gronden niet in het bestreden plan meegenomen. De raad heeft in dat verband ter zitting meegedeeld dat het aantal voorziene woningen op de gronden van het plangebied niet anders zou zijn als de gronden ten oosten van de Wurdumer Feart wel in het bestreden plan zouden zijn meegenomen.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] vrezen dat zal worden afgeweken van het uitgangspunt uit de structuurvisie dat in het hele buurtschap Unia in totaal ongeveer 250 tot 350 woningen zullen worden gerealiseerd als de gronden ten oosten van de Wurdumer Feart zullen worden ontwikkeld. Aangezien het plan op grond van artikel 7.2.1, aanhef en onder b, van de planregels voorziet in ten hoogste 200 woningen, blijft er echter nog ruimte voor maximaal 150 woningen op de gronden ten oosten van de Wurdumer Feart zonder dat van het uitgangspunt van de structuurvisie wordt afgeweken. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] kunnen rechtsmiddelen aanwenden tegen het besluit waarbij een bestemmingsplan voor de gronden ten oosten van de Wurdumer Feart zal worden vastgesteld. Overigens heeft de raad in zijn verweerschrift meegedeeld dat op de gronden ten oosten van de Wurdumer Feart 100 à 150 woningen zullen worden gerealiseerd.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan wat betreft het aspect locatie van de voorziene woningen niet in strijd met de structuurvisie is vastgesteld.

De betogen slagen niet.

Open ruimten

8. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren daarnaast aan dat niet wordt voldaan aan het op de pagina's 15 en 21 van de structuurvisie vermelde uitgangspunt dat de gebieden tussen de te ontwikkelen buurtschappen open dienen te blijven om de zogenoemde groene aders in stand te houden. De gronden direct ten zuiden van hun woonarken zijn aangeduid als groene ader en deze gronden worden ten onrechte bebouwd. Ter zitting heeft [appellant sub 2] toegelicht dat hierdoor de groene ader ten noordwesten van het plangebied wordt onderbroken. Volgens [appellant sub 1] dient ten zuiden van zijn woonark een groene afscherming met doorzichten te worden gerealiseerd, zoals in De Nije Daam en de Buorkerij. Daaraan wordt niet tegemoetgekomen met de vertaling in het plan van de op 12 juni 2019 aangenomen motie die strekt tot

realisering van een (groene) bufferzone van 50 m tussen de woonarken aan de Opfeart en de voorziene woningen, omdat deze de belemmering van het uitzicht niet oplost. Voor zover de raad stelt dat een open ruimte aanwezig is tussen de verschillende buurtschappen, stelt [appellant sub 1] dat dit onjuist is, nu de woningen ten oosten van zijn woonark in het buurtschap Techum op een afstand van 35 m zijn gelegen.

8.1. Op pagina 20 van de structuurvisie is een kaart opgenomen waarop een gedeelte van de gronden van het plangebied zijn aangeduid als "structuurlijnen". Over deze kaart is op pagina 21 van de structuurvisie vermeld dat de nieuwe buurtschappen in losse strengen van noord naar zuid op de landschappelijke ondergrond zijn gelegen en dat het tussengebied voornamelijk als open ruimte zal worden ervaren. De open ruimten (groene aders) volgen losjes de historische structuurlijnen en variëren in breedte. In de open ruimten is volgens de structuurvisie een grote verscheidenheid aan groene functies mogelijk, zoals aangepast en kleinschalig agrarisch gebruik, volkstuinen en een kinderboerderij. Tegelijkertijd zal er enige ruimte voor "niches" in de woningmarkt zijn, zoals bijzondere woonvormen en huisvesting voor specifieke doelgroepen. Nadrukkelijk wordt ingezet op landschapsherstel en behoud van de oude kwelderwal, aldus de structuurvisie.

8.2. Zoals hiervoor onder 7.1 en 7.2 is overwogen, zijn de gronden van het plangebied door middel van een ronde vlek in de structuurvisie gedeeltelijk als buurtschap aangewezen. Omdat deze vlekken indicatief zijn, verzet de structuurvisie zich er in zoverre niet tegen dat in het plangebied - ook voor zover dat enigszins buiten de aangeduide vlek ligt - woningen zullen worden gerealiseerd. De omstandigheid dat de gronden in de kaart op pagina 20 van de structuurvisie ook als structuurlijn zijn aangemerkt, maakt dit niet anders, nu in de structuurvisie op pagina 21 staat dat de open ruimten losjes de historische structuurlijnen volgen en kunnen variëren in breedte.

De raad heeft ter zitting toegelicht dat in dit geval de open ruimte die ten noordwesten van het plangebied is gelegen, is doorgetrokken naar de gronden ten westen van de voorziene woningen. In de paragrafen 4.3.1 en 4.3.2 van de plantoelichting is toegelicht dat deze open ruimte die mogelijk wordt gemaakt met de bestemmingen "Groen - 1", "Groen - 2" en "Water" losjes de historische structuurlijnen volgt. Daarvoor zijn de aanduiding "Waarde - Cultuurhistorie 2" en archeologische dubbelbestemmingen toegekend aan de open ruimte. Aan de (restanten van de) waterlopen het Ald Dijk en de Wurdumer Feart en het water dat de zuidelijke grens van boerderijplaats "De Klamp" vormt, is de aanduiding "Waarde - Cultuurhistorie 2" toegekend. In paragraaf 4.3.1 van de plantoelichting is daarnaast vermeld dat de dubbelbestemmingen "Waarde - Archeologie - 1" en "Waarde - Archeologie - 3" zijn toegekend aan de gebieden met de terplacaties die tijdens het in 2018 verrichte archeologische onderzoek zijn aangetroffen. De open ruimte die met de bestemmingen "Groen - 1", "Groen - 2" en "Water" mogelijk wordt gemaakt sluit bovendien ten noordwesten aan bij de gronden waaraan in de plannen "De Zuidlanden, plandeel Overijsselselaan" en "De Zuidlanden, plandeel Akoestisch Landschap" de bestemmingen "Groen" en "Horeca" zijn toegekend.

Hoewel de afstand tussen de gronden op de noordzijde van het plangebied waaraan de bestemming "Woongebied" is toegekend en de Buorkerij op enkele plaatsen ongeveer 40 m bedraagt, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat hiermee de open ruimte wordt onderbroken, nu in de structuurvisie is vermeld dat de groene aders mogen variëren in breedte. Het betoog van [appellant sub 1] dat direct ten zuiden van zijn woonark een groene afscherming met doorzichten dient te worden gerealiseerd en dat daaraan niet tegemoet wordt gekomen met een (groene) bufferzone van 50 m tussen de woonarken aan de Opfeart en de voorziene woningen, volgt de Afdeling niet. De Afdeling stelt vast dat de woonarken op een afstand van ongeveer 50 m zijn gelegen van de gronden aan de noordzijde van het plangebied waaraan de bestemming "Woongebied" is toegekend en dat daartussen gronden met de bestemming "Water" en "Groen - 2" zijn gelegen. Hiermee heeft de raad een (groene) bufferzone van 50 m willen realiseren. Ter zitting heeft de raad meegedeeld dat een (groene) bufferzone van 50 m niet ongebruikelijk is, wat de Afdeling niet onaannemelijk voorkomt.

Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat het standpunt van de raad dat een open ruimte aanwezig is tussen de verschillende buurtschappen onjuist is nu de woningen ten oosten van zijn woonark in het buurtschap Techum op een afstand van 35 m zijn gelegen, merkt de Afdeling op dat dit betoog ziet op het buurtschap Techum dat buiten het plangebied is gelegen. Dit betoog valt hiermee buiten de reikwijdte van het bestreden besluit. Overigens kunnen de woonarken als bijzondere woonvorm worden gekwalificeerd en deze mogen volgens de structuurvisie tussen de buurtschappen in de open ruimten worden gerealiseerd.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan wat betreft het aspect open ruimten niet in strijd met de structuurvisie is vastgesteld.

De betogen slagen niet.

9. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in wat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het plan niet in overeenstemming is met de structuurvisie. Het was, om deze ontwikkeling toe te staan, dan ook niet nodig om - zoals [appellant sub 1] aanvoert - eerst de structuurvisie te wijzigen.

#### Vertrouwensbeginsel

10. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het plan in strijd met het vertrouwensbeginsel is vastgesteld. Daartoe betogen zij dat de toezegging is gedaan dat de gronden van het plangebied niet zouden worden ontwikkeld als woningbouwlocatie en dat zij vrij uitzicht zouden hebben, terwijl pas in 2018 is gebleken dat de gemeente plannen had tot ontwikkeling van het plangebied. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wijzen op de verkoopbrochure voor de woonarken aan de Opfeart en een bericht op Facebook uit het jaar 2014, omdat hierin is ingegaan op de ligging van de voorziene woonarken in een waterrijke omgeving en het daarbij behorende uitzicht. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wijzen er verder op dat in het plan "Leeuwarden - De Zuidlanden restgebied en omgeving" een agrarische bestemming was toegekend aan de gronden in het plangebied en dat uit de plantoelichting kan worden afgeleid dat deze gronden niet zouden worden ontwikkeld.

10.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval als betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

10.2. Naar het oordeel van de Afdeling hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] niet aannemelijk gemaakt dat toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit zij redelijkerwijs konden en mochten afleiden hoe de raad zijn bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan voor de gronden van het plangebied zou uitoefenen. De verkoopbrochure voor de locaties van hun woonarken aan de Opfeart was op de website van projectbureau "De Zuidlanden" gepubliceerd en dit bureau is zoals volgt uit de structuurvisie in handen van de gemeente Leeuwarden. In de verkoopbrochure wordt weliswaar aangegeven hoe de buurt eruit zal komen te zien, maar hieruit blijkt niet dat de gronden van het plangebied niet zouden worden ontwikkeld. Temeer nu in de verkoopbrochure ook staat dat de ontwikkeling van De Zuidlanden in volle gang is. Wat van de zijde van projectbureau "De Zuidlanden" in een bericht op Facebook is medegedeeld, moet worden gezien tegen de achtergrond van de verkoop van de woonarken aan de Opfeart en bevat naar het oordeel van de Afdeling geen toezegging of andere uitlating waaruit [appellant sub 1] en [appellant sub 2] redelijkerwijs konden en mochten afleiden dat de raad de gronden van het plangebied niet zou ontwikkelen als woningbouwlocatie.

Voor zover [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben gewezen op de omstandigheid dat in het plan "Leeuwarden - De Zuidlanden restgebied en omgeving" een agrarische bestemming aan de gronden in het plangebied was toegekend, overweegt de Afdeling dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend.

Gelet op het voorgaande konden [appellant sub 1] en [appellant sub 2] niet de gerechtvaardigde verwachting hebben dat de gronden van het plangebied niet zouden worden ontwikkeld als woningbouwlocatie. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in strijd met het vertrouwensbeginsel is vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

#### Aantasting uitzicht en privacy

11. [appellant sub 1] voert aan dat ter compensatie van de aantasting van het uitzicht ter plaatse van de woonarken aan de Opfeart de bestemming "Groen - 2" is toegekend aan de gronden tussen deze woonarken en de voorziene woningen. Er kunnen ter plaatse echter nog steeds oevers, sloten, bermen, beplanting, halfverharde keerpunten, een fietspad en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden opgericht, waardoor het drukker zal worden nabij zijn woning en sprake zal zijn van extra geluid en inkijk. Dit betekent dat zijn privacy zal worden aangetast.

Daarnaast betoogt [appellant sub 2] dat de voorziene woningen en de toename van het recreatieverkeer in het water ("Het Bussenrak") zullen leiden tot een onaanvaardbare aantasting van zijn privacy, aangezien er sprake zal zijn van inkijk in zijn woning. Ter onderbouwing van dit betoog heeft hij twee kaarten overgelegd waarop is te zien hoe de woonarken nu zijn gelegen en op welke wijze volgens hem zijn privacy wordt aangetast als gevolg van het plan. De raad had daarom in het plan moeten waarborgen dat zijn privacy niet wordt aangetast. Ter zitting heeft [appellant sub 2] gesteld dat het noodzakelijk is dat de verplaatsing van de hoofdvaarroute in het bestemmingsplan wordt geborgd.

11.1. Volgens de verbeelding is de aanduiding "specifieke bouwaanduiding uitgesloten - bebouwing" toegekend aan een strook grond op de noordelijke zijde van het plangebied. In artikel 4.2.2 van de planregels is het volgende bepaald:

"Ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding uitgesloten - gebouwen" geldt de volgende regel:

1. er mogen geen gebouwen worden gebouwd."

De Afdeling stelt vast dat er sprake is van een discrepantie tussen de aanduiding "specifieke bouwaanduiding uitgesloten - bebouwing" en artikel 4.2.2 van de planregels. De aanduiding op de verbeelding spreekt immers over "bebouwing" en artikel 4.2.2 van de planregels over "gebouwen". Dit betekent dat de aanduiding "specifieke bouwaanduiding uitgesloten - bebouwing" op de verbeelding en artikel 4.2.2 van de planregels niet op elkaar aansluiten en betekenisloos zijn. Gelet hierop is het bestreden besluit in zoverre in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Het betoog slaagt.

12. De Afdeling komt, gelet op wat hiervoor is overwogen, nu niet toe aan de beroepsgronden van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] over de aantasting van hun uitzicht en privacy. De Afdeling zal hier in de einduitspraak een oordeel over geven.

Conclusie

13. Gelet op wat hiervoor onder 5.5 en 11.1 is overwogen, is het besluit van 17 juni 2020 genomen in strijd met artikel 3.1.1, eerste lid, van de Verordening Romte en het rechtszekerheidsbeginsel.

Bestuurlijke lus

14. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak alsnog:

- met inachtneming van wat is overwogen onder 5.1 tot en met 5.5, het daar omschreven gebrek te herstellen. Bij het nemen van een gewijzigd of nieuw besluit zou de raad ervoor kunnen kiezen om toepassing te geven aan de voorwaarden in artikel 3.1.2, onder a, c en d, van de Verordening Romte op grond waarvan kan worden afgeweken van artikel 3.1.1 van de Verordening Romte. In dat geval dient de raad een voorwaardelijke verplichting of een vergelijkbare figuur in het plan op te nemen die strekt tot de fasering, te motiveren waarom de aantallen en de kwaliteit van de woningbouw passen bij aard en schaal van het stedelijk centrum en overleg te voeren met gedeputeerde staten over de noodzaak van toevoeging van het project aan het woningaanbod in de gemeente Leeuwarden. Indien de raad er niet voor kiest toepassing te geven aan de voorwaarden in artikel 3.1.2, onder a, c en d, van de Verordening Romte, dient de raad het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling;

- met inachtneming van wat is overwogen onder 11.1, het daar omschreven gebrek te herstellen. Bij het nemen van een gewijzigd of nieuw besluit zou de raad ervoor kunnen kiezen om de verbeelding of artikel 4.2.2 van de planregels te wijzigen, dan wel in zoverre een anderszins gewijzigde planregeling vast te stellen.

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Afdeling 3.4 van de Awb hoeft niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten en griffierecht

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Leeuwarden op om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak:



- met inachtneming van overweging 14 de daar omschreven gebreken in het besluit van 17 juni 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Leeuwarden - De Zuidlanden plandeel Unia" te herstellen, en

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 26 januari 2022

271-926