

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:1151

Datum uitspraak

20 maart 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 21 juni 2022 heeft de raad het uitwerkingsplan "Gommerwijk West-west" en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld. Het uitwerkingsplan maakt de bouw van 510 woningen ten westen van Enkhuizen mogelijk. Het exploitatieplan is vastgesteld met het oog op kostenverhaal en het sturen van het grondgebruik met locatie-eisen. Het exploitatieplan is vastgesteld omdat het kostenverhaal niet geheel via gemeentelijke grondverkoop of anterieure overeenkomsten kon worden verzekerd. Appellanten hebben gronden in eigendom in het plangebied of wonen in de directe omgeving daarvan. Zij kunnen zich om uiteenlopende redenen niet met het uitwerkingsplan en/of het exploitatieplan verenigen. [appellanten sub 1] wonen aan de [locatie 1] ten oosten van het plangebied. Zij verzetten zich tegen het uitwerkingsplan, onder meer omdat zij vrezen als gevolg daarvan meer overlast te zullen ondervinden. Timpaan en BPD hebben gronden in het plangebied in eigendom. Zij verzetten zich tegen zowel het exploitatieplan als uitwerkingsplan omdat beide plannen volgens hen te veel beperkingen bevatten voor het ontwikkelen van woningen op hun gronden.

Volledige tekst

202204231/1/R1.

Datum uitspraak: 20 maart 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] (hierna: [appellanten sub 1]), beiden wonend te Enkhuizen,

2. BPD Ontwikkeling B.V. (hierna: BPD), gevestigd te Amsterdam,
3. [appellant sub 3] en anderen, allen wonend te [woonplaats],
4. [appellant sub 4] en anderen, allen wonend te Enkhuizen,
5. Timpaan Ontwikkeling B.V. (hierna: Timpaan), gevestigd te Hoofddorp, gemeente Haarlemmermeer,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Enkhuizen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 juni 2022 heeft de raad het uitwerkingsplan "Gommerwijk West-west" en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1], BPD, [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen en Timpaan beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellanten sub 1], [appellant sub 4] en anderen, Timpaan, [appellant sub 3] en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 december 2023, waar zijn verschenen:

- [appellanten sub 1], bij monde van [appellant sub 1B],
- BPD, vertegenwoordigd door mr. M.C. de Smidt, advocaat te Rotterdam, vergezeld door [gemachtigde A],
- [appellant sub 3] en anderen, bij monde van [appellant sub 3A], [appellant sub 3B], [appellant sub 3C] en [appellant sub 3D],
- [appellant sub 4] en anderen, bij monde van [appellant sub 4], [appellant sub 4A], [appellant sub 4B], bijgestaan door mr. J.T.A.M. van Mierlo, advocaat te Zwolle, vergezeld door mr. ing. C. Habben Jansen,
- Timpaan, vertegenwoordigd door mr. I. Haverkate, advocaat te Amsterdam, vergezeld door [gemachtigde B] en mr. P.R. Dijkink,
- de raad, vertegenwoordigd door mr. W.J. Bosma en mr. E.A.G. Kortstam, beiden advocaat te Den Haag, vergezeld door J. Eenkoren, mr. W. van Houten, E.J. van Baardewijk en F.B. van der Meulen.

Overwegingen

OVERGANGSRECHT INWERKINGTEDIING OMGEVINGSWET

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een uitwerkingsplan en een exploitatieplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het uitwerkingsplan en exploitatieplan onherroepelijk is.

De ontwerpbesluiten zijn op 11 februari 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

INLEIDING

2. Het uitwerkingsplan maakt de bouw van 510 woningen ten westen van Enkhuizen mogelijk. De bevoegdheid tot het vaststellen van het uitwerkingsplan is geregeld in het bestemmingsplan "Gommerwijk West-West", vastgesteld door de raad bij besluit van 19 februari 2008, goedgekeurd door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland bij besluit van 14 oktober 2008 en onherroepelijk geworden met de uitspraak van de Afdeling van 26 augustus 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BJ6061](#). In dit bestemmingsplan, dat nog onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) is vastgesteld, heeft de raad de bevoegdheid om het uitwerkingsplan vast te stellen aan zichzelf voorbehouden. Bij besluit van 24 september 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Partiële herziening bestemmingsplan Gommerwijk West-West" vastgesteld, dat onherroepelijk is geworden met de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:964](#), en waarbij het bestemmingsplan is herzien.

Het exploitatieplan is vastgesteld met het oog op kostenverhaal en het sturen van het grondgebruik met locatie-eisen. Het exploitatieplan is vastgesteld omdat het kostenverhaal niet geheel via gemeentelijke grondverkoop of anterieure overeenkomsten kon worden verzekerd.

3. Appellanten hebben gronden in eigendom in het plangebied of wonen in de directe omgeving daarvan. Zij kunnen zich om uiteenlopende redenen niet met het uitwerkingsplan en/of het exploitatieplan verenigen.

[appellanten sub 1] wonen aan de [locatie 1] ten oosten van het plangebied. Zij verzetten zich tegen het uitwerkingsplan, onder meer omdat zij vrezen als gevolg daarvan meer overlast te zullen ondervinden.

Timpaan en BPD hebben gronden in het plangebied in eigendom. Zij verzetten zich tegen zowel het exploitatieplan als uitwerkingsplan omdat beide plannen volgens hen te veel beperkingen bevatten voor het ontwikkelen van woningen op hun gronden.

[appellant sub 3] en anderen zijn eigenaren van drie kavels aan de zuidzijde van het plangebied. Zij willen daarop zelf woningen bouwen, maar vinden de exploitatiebijdrage op grond van het exploitatieplan onredelijk hoog. Zij verzetten zich dus tegen het exploitatieplan.

[appellant sub 4] en anderen hebben een agrarisch bedrijf in en ten zuiden van het plangebied. Zij kunnen zich niet verenigen met het bestemmingsplan omdat het hun onvoldoende mogelijkheden biedt voor de door hen beoogde exploitatie van hun percelen. Hun beroep is gericht tegen zowel het uitwerkingsplan als het exploitatieplan.

HET EXPLOITATIEPLAN

4. BPD, [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen en Timpaan hebben uiteenlopende beroepsgronden tegen het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan naar voren gebracht. Bij de beoordeling van deze beroepsgronden is van belang dat de raad in dit geval het exploitatieplan heeft gekoppeld aan een uitwerkingsplan. De Afdeling zal daarom eerst beoordelen of de raad in dit geval bevoegd was om het exploitatieplan vast te stellen.

4.1. De raad stelt dat hij een exploitatieplan moest vaststellen omdat het gaat om een aangewezen bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de Wro. Hij wijst op twee uitspraken van de Afdeling waarin volgens hem ook is aanvaard dat tezamen met een uitwerkingsplan een exploitatieplan kan worden vastgesteld (uitspraken van 31 oktober 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BY1740](#), en 19 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:510](#)). De raad stelt dat dit

niet anders is bij een onder de WRO vastgesteld bestemmingsplan, omdat ook in dat geval een uitwerkingsplan wordt aangemerkt als uitwerkingsplan in de zin van de Wro. Daarbij wijst de raad op de tekst van en de toelichting op artikel 9.1.5 van de Invoeringswet Wro. Verder wijst de raad op de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2967](#), waarin volgens hem de Afdeling zich over dit specifieke plan rekenschap heeft gegeven van de omstandigheid dat samen met het uitwerkingsplan een exploitatieplan moet worden voorbereid.

Voor het geval de raad naar het oordeel van de Afdeling onbevoegd was om het exploitatieplan vast te stellen, verzoekt hij om toepassing te geven aan artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Zou de raad het uitwerkingsplan namelijk als bestemmingsplan hebben vastgesteld, dan zou de bevoegdheidsvraag niet zijn opgekomen, terwijl er geen relevant verschil in rechtsgevolg tussen beide planologische besluiten is. Een vernietiging leidt er verder toe dat de raad een omgevingsplan met kostenverhaalsregels zal gaan vaststellen, wat enkel tot vertraging en extra kosten leidt.

Over het gevolg van een eventuele vernietiging van het exploitatieplan voor het uitwerkingsplan, verzoekt de raad om het uitwerkingsplan in dat geval te schorsen om te voorkomen dat bouw aanvragen moeten worden gehonoreerd zonder dat kostenverhaal mogelijk is. De schorsing zou kunnen komen te vervallen zodra een nieuw plan is vastgesteld dat voorziet in kostenverhaalsregels of het kostenverhaal anderszins is verzekerd door het sluiten van overeenkomsten of het verwerven van gronden. Voor een vernietiging van het uitwerkingsplan ontbreekt volgens de raad een wettelijke verplichting of noodzaak en de raad geeft ook de voorkeur aan het in stand laten van het uitwerkingsplan boven een vernietiging daarvan.

4.2. Uit artikel 6.12 en het systeem van afdeling 6.4 van de Wro volgt dat een uitwerkingsplan geen ruimtelijk besluit is waaraan een exploitatieplan gekoppeld kan worden. De ruimtelijke instrumenten waaraan een exploitatieplan gekoppeld kunnen worden, staan in artikel 6.12, tweede lid, en het uitwerkingsplan wordt daarin niet genoemd. In het geval van een uitwerkingsplan is de ontwikkeling als zodanig immers al in het bestemmingsplan voorgenomen en uitgangspunt van afdeling 6.4 is dat voor een samenhangend exploitatiegebied ook een samenhangend exploitatieplan wordt gemaakt. In de door de raad genoemde twee uitspraken van de Afdeling was of het exploitatieplan niet gekoppeld aan een uitwerkingsplan of was het beroep niet-ontvankelijk zodat aan de bevoegdheidsvraag niet werd toegekomen. Ook in de genoemde uitspraak van 24 december 2021 heeft de Afdeling geen oordeel gegeven over de bevoegdheid van de raad om in dit geval een exploitatieplan vast te stellen.

Dat het bestemmingsplan onder de WRO is vastgesteld, maakt het voorgaande niet anders. In paragraaf 1.3 van het exploitatieplan heeft de raad weliswaar toegelicht dat hij zich bevoegd acht gelet op de Memorie van Toelichting bij artikel 9.1.5 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 65), maar in de Invoeringswet Wro ontbreekt het in de Memorie van Toelichting genoemde derde lid of een bepaling van gelijke strekking. In de geschiedenis van de totstandkoming van de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie (Kamerstukken II 2007/08, 30 218, nr. 24, p. 19) leest de Afdeling juist de bedoeling van de wetgever om voor deze specifieke situatie niet in overgangsrecht te voorzien.

Nu de Invoeringswet Wro geen overgangsrechtelijke bepaling voor deze situatie bevat en ook artikel 6.12 van de Wro in dit geval geen bevoegdheidsgrondslag aan de raad biedt voor de vaststelling van het exploitatieplan, was de raad niet bevoegd om het exploitatieplan vast te

stellen. Dit gebrek kan niet met toepassing artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat appellanten zich tegen de inhoud van het exploitatieplan verzetten vanwege de (financiële) gevolgen daarvan voor hen. Bovendien kan, anders dan de raad stelt, niet worden uitgesloten dat de raad een andere planregeling zou hebben vastgesteld als hij zonder gebondenheid aan uitwerkingsregels een bestemmingsplan had vastgesteld.

De betogen slagen.

5. De beroepen van BPD, [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen en Timpaan zijn gegrond. De Afdeling zal het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan vernietigen wegens strijd met artikel 6.12 van de Wro. De overige beroepsgronden over het exploitatieplan behoeven daarom verder geen bespreking.

6. Omdat de raad niet bevoegd was om een exploitatieplan vast te stellen, was hij daartoe dus ook niet verplicht. Daarom heeft de vernietiging van het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan in dit geval niet tot gevolg dat het besluit tot vaststelling van het uitwerkingsplan moet worden vernietigd of - zoals de raad heeft verzocht - geschorst. Ter zitting heeft de raad ook aangegeven dat bij vernietiging van het exploitatieplan het uitwerkingsplan in stand kan blijven. De Afdeling zal het uitwerkingsplan hierna dus inhoudelijk beoordelen.

HET UITWERKINGSPLAN

Toetsingskader

7. Wanneer in een bestemmingsplan een uitwerkingsplicht is opgenomen, moet het daartoe bevoegde bestuursorgaan in beginsel een uitwerkingsplan vaststellen. Bij een beroep tegen een uitwerkingsplan kan ter beoordeling staan of dit plan is voorbereid en genomen in strijd met het recht. Onder die beoordeling valt de vraag of de uitgewerkte bestemming strookt met de uitwerkingsregels in het bestemmingsplan en, als die regels daarvoor de ruimte laten, met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij geldt de planologische aanvaardbaarheid van de uit te werken bestemming als een gegeven.

Het beroep van [appellanten sub 1]

De gevolgen voor het woon- en leefklimaat

8. [appellanten sub 1] wonen aan de [locatie 1] ten oosten van het plangebied. Zij wonen daar sinds 1993. Zij betogen dat het plan onvoldoende rekening houdt met hun woonsituatie en vrezen te worden geconfronteerd met meer overlast dan andere omwonenden. Zij wijzen er in de eerste plaats op dat hun achtertuin ten noorden van hun woning ligt en meer uitzicht geeft op het plangebied dan de tuinen van de andere woningen aan de Melkbon. In de tweede plaats wijzen zij erop dat aan de gronden ter hoogte van hun woning de bestemming "Wonen - 1" is toegekend, die volgens hen de uitoefening van een veelheid aan overlast gevende activiteiten mogelijk maakt, in het bijzonder tien gastenkamers met zalenverhuur. Langs de hele oostrand van de nieuwe wijk is een groenstrook voorzien, behalve ter hoogte van hun woning. Volgens hen had deze groenstrook moeten worden doorgetrokken en de bestemming "Wonen - 2" moeten worden toegekend met het oog op hun woon- en leefklimaat.

8.1. Artikel 6.1 van de planregels luidt: "De voor 'Wonen - 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. woonhuizen, al dan niet in combinatie met ruimte voor een aan-huis-verbonden beroep;

b. bijbehorende bouwwerken;
[...]"

Artikel 1.3 luidt: "aan-huis-verbonden beroep: een beroep dat in of bij een woonhuis met behoud van de woonfunctie kan worden uitgeoefend en dat is gericht op het verlenen van diensten;"

Artikel 6.5.1 luidt: "Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

- a. het gebruik van vrijstaande bijbehorende bouwwerken voor bewoning of logiesverstrekking;
- b. het gebruik van de gronden en bouwwerken ten behoeve van bedrijfsdoeleinden, met uitzondering van de uitoefening van een aan-huis-verbonden beroep;

[...]"

Artikel 6.6 luidt: "Mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de woonsituatie, de milieusituatie, de verkeersveiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden, kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in lid 6.5 sub b in die zin dat de gronden en bouwwerken worden gebruikt ten behoeve van kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten, mits: [...]"

8.2. De Afdeling stelt op grond van de hiervoor weergegeven planregeling vast dat de toegekende bestemming "Wonen - 1" niet de door [appellanten sub 1] gestelde bedrijfsmatige exploitatie van het perceel mogelijk maakt. Wel bevatten de planregels de mogelijkheid dat een afwijkingsvergunning wordt verleend. Gelet op de voorwaarden voor gebruikmaking van deze afwijkingsbevoegdheid mocht de raad deze mogelijkheid in het plan opnemen. De mogelijkheden die artikel 6.6 biedt zijn immers beperkt en bij gebruikmaking van deze bevoegdheid moet een nadere afweging worden gemaakt. Tegen een besluit tot verlening van een afwijkingsvergunning staat ook afzonderlijke rechtsbescherming open. Verder bevat de bestemming "Wonen - 2" eenzelfde planregeling, zodat [appellanten sub 1] ook niet beter af zijn met die bestemming.

Over de door [appellanten sub 1] gewenste groenstrook heeft de raad toegelicht dat de woningen met de bestemming "Wonen - 1" onderdeel worden van de lintbebouwing langs De Gouw. Het ontbreken van de groenstrook ter hoogte van de woning van [appellanten sub 1] heeft de raad dus in zijn afweging betrokken. Gelet op de afstand van ca. 35 meter tussen het perceel van [appellanten sub 1] en de gronden met de bestemming "Wonen - 1", ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening gehouden was om ook ter hoogte van de woning van [appellanten sub 1] in een tussenliggende groenstrook te voorzien.

Het betoog slaagt niet.

Verkeersveiligheid

9. [appellanten sub 1] betogen dat de gevolgen van het plan voor de verkeersveiligheid op het Zuider Bolwerk onvoldoende onder ogen zijn gezien. Ter hoogte van Melkbon 25/27 zal een fietsbrug worden gerealiseerd die uitkomt op het Zuider Bolwerk. Het Zuider Bolwerk is een semi-verhard pad van 1,00-1,20 meter breed op een dijkje tussen bomen. Het wordt veel gebruikt door wandelaars. Volgens hen is het aannemelijk dat fietsverkeer uit de nieuwe wijk gebruik zal gaan maken van het Zuider Bolwerk. Dit pad is daarvoor volgens hen helemaal niet geschikt.

9.1. De Afdeling stelt vast dat de bedoelde brug niet in het plan is geregeld, maar dat het bestemmingsplan "Gommerwijk" deze brug al mogelijk maakt. Voor zover deze al zou worden gerealiseerd met een oeververbinding in het gebied van het uitwerkingsplan "Gommerwijk West-west" is van belang dat de groenbestemming aan de oostzijde van het plangebied alleen voetpaden mogelijk maakt, zodat het niet in de rede ligt dat een eventuele brug als fietsbrug zal worden gerealiseerd. De reeds bestaande mogelijkheid om een brug te realiseren, geeft dus geen aanleiding voor het oordeel dat de raad daarom dit plan niet had mogen vaststellen.

Het betoog slaagt niet.

Het beroep van [appellant sub 4] en anderen

Inleiding

10. [appellant sub 4] en anderen oefenen in maatschapsverband een agrarisch bedrijf uit aan [locatie 2]. Een aantal percelen in het plangebied hebben zij in eigendom en een aantal percelen pachten zij. Bij hun agrarisch bedrijf hebben zij een bed&breakfast (hierna: b&b). Zij verzetten zich tegen de planregeling voor de op hun perceel aanwezige b&b en de naastgelegen kavel 388 waaraan in het plan een woonbestemming is toegekend.

Bed&breakfast

11. [appellant sub 4] en anderen betogen dat de raad ten onrechte de op hun perceel aanwezig b&b niet als zodanig heeft bestemd. Voor deze b&b is op 28 maart 2007 een bouwvergunning verleend en op 10 februari 2016 een omgevingsvergunning voor het gebruik. Ook had de raad het bedrijfsmatig gebruik van een agrarisch bedrijfspand moeten toestaan, nu als gevolg van het plan het agrarische gebruik zal moeten worden beëindigd.

11.1. De Afdeling stelt vast dat het agrarische bedrijfspand buiten de gronden staat waaraan in het moederplan de bestemming "Wonen - uit te werken" is toegekend. De raad was dan ook niet bevoegd om ook voor deze gronden een uitwerkingsplan vast te stellen. De Afdeling stelt verder vast dat de b&b gedeeltelijk binnen en gedeeltelijk buiten de bestemming "Wonen - uit te werken" staat, zoals die in het moederplan is toegekend. Weliswaar was de raad niet bevoegd om op grondslag van het moederplan aan het deel dat binnen de bestemming "Wonen - uit te werken" staat een andere bestemming toe te kennen dan de uit te werken bestemming, maar vanwege deze beperking had de raad er in dit geval voor moeten kiezen om een bestemmingsplan voor de b&b vast te stellen. Met de vaststelling van het uitwerkingsplan is een deel van de b&b nu immers onder het bouw- en gebruiksovergangsrecht gebracht. Het getuigt niet van een goede ruimtelijke ordening om een gebouw dat overeenkomstig daarvoor verleende vergunningen is gerealiseerd en wordt gebruikt niet als zodanig te bestemmen met de enkele motivering dat de uitwerkingsplicht daaraan in de weg staat. Het besluit is in zoverre in strijd met artikel 3.1 van de Wro genomen.

Het betoog slaagt. De Afdeling zal onder de conclusie bezien tot welke gevolgen dit moet leiden.

Kavel 388

12. [appellant sub 4] en anderen betogen dat de woonbestemming voor kavel 388 niet strookt met een goede ruimtelijke ordening, omdat de kavel geïsoleerd ligt en ontsloten zal moeten worden via hun woonperceel. Ook is de woning dicht op de b&b voorzien, wat zowel de woning als de b&b minder aantrekkelijk maakt. Kavel 388 is eigendom van [appellant sub

4] en anderen en zij willen niet zelf tot realisatie van de woonbestemming overgaan. Volgens [appellant sub 4] en anderen had de raad een lichte bedrijfsbestemming aan dit perceel moeten toekennen in plaats van een woonbestemming.

12.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd dat de woonbestemming van kavel 388 strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De woning heeft geen eigen ontsluiting over de watergang Oude Gouw en de raad heeft op de zitting toegelicht dat die ook niet kan worden gerealiseerd. De woning moet dus ontsloten worden langs de woning van [appellant sub 4] en anderen. Daarnaast is het bouwvlak van kavel 388 voorzien op 3 meter van de b&b. Verder hebben [appellant sub 4] en anderen toegelicht dat, hoewel kavel 388 hun eigendom is, zij niet tot zelfrealisatie zullen overgaan. Gelet hierop heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd waarom hij het in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht dat in deze hoek van het plangebied op deze korte afstand van de b&b een vrijstaande woning mag worden gerealiseerd met noodzakelijkerwijs een ontsluiting langs de woning van [appellant sub 4] en anderen. Het besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb genomen.

Het betoog slaagt. De Afdeling zal onder de conclusie bezien tot welke gevolgen dit moet leiden.

De beroepen van Timpaan en BPD

Inleiding

13. Timpaan en BPD zijn eigenaren van percelen in het plangebied. Hun beroepsgronden komen in belangrijke mate overeen, zodat de Afdeling deze samen zal bespreken.

Sociale huur en middenhuur

14. Het betoog van Timpaan dat het plan ten onrechte regels bevat met betrekking tot sociale huurwoningen behoeft geen bespreking meer, omdat Timpaan dit heeft gerelateerd aan de vaststelling van het exploitatieplan, dat zal worden vernietigd.

Privaatrechtelijke belemmering

15. Timpaan en BPD betogen dat het plan niet uitvoerbaar is, voor zover bouwblokken op de verkavelingskaart zijn geprojecteerd op deels hun gronden en deels op de gronden van andere eigenaren. Aan de realisatie van deze bouwblokken wensen Timpaan en BPD niet mee te werken. Ook aan de inrichting van het openbaar gebied wensen zij niet mee te werken, zodat het plan in zoverre niet uitvoerbaar is. Volgens BPD ligt onteigening niet voor de hand vanwege de planning en fasering. Ook wil BPD niet meewerken aan de beoogde gesloten grondbalans voor de uitvoering van deelgebied noord.

15.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bestaat voor het oordeel van de bestuursrechter dat een privaatrechtelijke belemmering aan de vaststelling van een uitwerkingsplan in de weg staat, alleen aanleiding wanneer deze een evident karakter heeft. De burgerlijke rechter is namelijk de eerst aangewezen om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit, waarbij de bewijslast wordt beheerst door de in die procedure geldende regels. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 30 januari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BY9957](#).

De Afdeling stelt vast dat de verkavelingskaart geen onderdeel is van het bestemmingsplan. Op de verbeelding zijn alleen bouwblokken aangeduid waarbij voor elk bouwvlak het maximale aantal woningen is aangeduid. De raad heeft verder toegelicht dat de gemeente in het uiterste geval tot onteigening zal overgaan als de eigenaren niet zelf willen overgaan tot

realisatie van de bestemming. De enkele twijfel van BPD of een onteigeningsprocedure voor de hand ligt, leidt niet tot het oordeel dat een eventuele privaatrechtelijke belemmering evident is. De door BPD genoemde grondbalans is verder een uitvoeringsaspect. Daarom is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen zo duidelijke privaatrechtelijke belemmering is dat verwezenlijking van het plan niet mogelijk is.

De betogen slagen niet.

Bouwregels te gedetailleerd

16. Timpaan en BPD betogen dat de bouwregels in die mate gedetailleerd zijn, dat geen sprake meer is van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij wijzen zij ook op het detailniveau van het beeldkwaliteitsplan. Volgens BPD is niet onderzocht hoe de bouwregels bijdragen aan het beoogde landschappelijke en groene karakter van de nieuwe wijk. Onduidelijk is hoe de belangen van de ontwikkelaars in de afweging zijn betrokken. Ook ontbreekt de beoogde flexibele opzet van het plan.

16.1. Het plan bevat in artikel 7.2 voor de verschillende typen woningen bouwregels over de maximale oppervlakte, goothoogte en bouwhoogte, over de dakhelling van hoofdgebouwen en de afstand van het hoofdgebouw tot perceelsgrenzen of andere hoofdgebouwen. Het betreft geen ongebruikelijke regels voor de maatvoering en situering van hoofdgebouwen. De geregelde maximale en minimale maten houden ook geen onevenredige beperking van de bouw mogelijkheden in. Daarbij heeft de raad toegelicht dat hij met deze regels het beoogde landschappelijke en groene karakter van de nieuwe wijk wil waarborgen, mede in het licht van het aantal te realiseren woningen. De behoefte aan woningen in een wijk met een landschappelijk en groen karakter vindt bevestiging in het Marktonderzoek Gommerwijk West-West Enkhuizen (bijlage 1 bij de plandoelichting). Het besluit is in zoverre deugdelijk gemotiveerd. Dat ook andere bouwregels denkbaar zijn, betekent niet dat de vastgestelde bouwregels niet strekken ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Binnen de maximale maten behouden Timpaan en BPD een zekere flexibiliteit.

De betogen slagen in zoverre niet.

16.2. Ingevolge artikel 7.2.1, aanhef en onder b. van de planregels moet bij de toetsing van bouwplannen het beeldkwaliteitsplan in bijlage 2 in acht worden genomen. In dit beeldkwaliteitsplan staan ook welstandseisen, zoals het kleur- en materiaalgebruik. De raad heeft op de zitting erkend dat deze welstandseisen in dit geval niet ruimtelijk relevant zijn. Het bestreden besluit is zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb genomen.

Het betoog slaagt in zoverre. De Afdeling zal onder de conclusie bezien tot welke gevolgen dit moet leiden.

Woningdichtheden

17. Timpaan en BPD betogen dat het toegelaten aantal woningen te laag is en dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de mogelijkheid van maximaal 700 woningen in het plangebied, overeenkomstig de partiële herziening van het bestemmingsplan. BPD voert aan dat het aantal van 510 woningen is gebaseerd op een raming tot 2026, terwijl de fasering tot 2030 loopt. Bovendien had de raad ook de prognoses voor de periode na 2030 bij de beoordeling moeten betrekken, omdat de ontwikkeling ook in 2030 waarschijnlijk nog niet gereed is. BPD wijst daarbij op een prognose van de provincie Noord-Holland uit 2021, op grond waarvan een grotere toename van de woningbehoefte wordt verwacht. Deze prognose geeft een actueler inzicht dan het aan het plan ten grondslag gelegde

marktonderzoek, dat is gebaseerd op aantallen uit 2019.

17.1. De raad heeft voor het plangebied een aantal van 510 woningen passend geacht, daarbij in aanmerking genomen de wens om de woningen in een ruimere stedenbouwkundige structuur te bouwen om zo een wijk te realiseren met een landschappelijk karakter en een voor de gemeente onderscheidend groen en waterrijk woonmilieu. Deze kwantitatieve en kwalitatieve behoefte vindt bevestiging in het Marktonderzoek Gommerwijk West-West Enkhuizen (bijlage 1 bij de plantoelichting). Anders dan Timpaan en BPD betogen, behoefde de raad daarom niet te onderzoeken of er ook meer woningen in het plangebied gerealiseerd zouden kunnen worden. De raad mocht gewicht toekennen aan de beoogde stedenbouwkundige opzet van de wijk en aan de wens om ook op andere locaties in de regionale behoefte aan woningbouw te voorzien. De raad heeft hiermee deugdelijk gemotiveerd dat de beoogde stedenbouwkundige opzet met 510 woningen strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

De betogen slagen niet.

Verdeling van de woningen

18. Timpaan en BPD betogen dat in deelgebied noord op gronden van de gemeente meer woningen mogelijk zijn gemaakt dan op de gronden van andere eigenaren in deelgebied zuid. De watercompensatie voor deelgebied noord is ook voorzien in deelgebied zuid. Verder zijn in deelgebied zuid meer groenvoorzieningen voorzien dan in deelgebied noord. Dit getuigt volgens hen niet van een evenwichtige afweging van de betrokken belangen.

18.1. De raad heeft toegelicht dat bij de toekenning van bestemmingen rekening is gehouden met de aangrenzende woon- en groengebieden. Omdat die situatie verschillend is in deelgebied noord en deelgebied zuid is gekozen voor een andere verdeling van de woningen. In het plan is ervoor gekozen om in deelgebied noord een woonmilieu in vergelijkbare dichtheid als het bestaande woongebied ten oosten van het noordelijk deelgebied te realiseren. Ook in het zuidelijk deelgebied sluit de woningdichtheid aan bij het bestaande woongebied ten oosten van het plangebied, dat bestaat uit grondgebonden woningen (met name vrijstaande woningen, rijenwoningen en twee-onder-een kapwoningen). De westzijde van deelgebied zuid grenst aan het Streekbos, dat een belangrijke maatschappelijke functie heeft als groen- en recreatiegebied en hoge natuurwaarde kent. Om hier goed op aan te sluiten is gekozen voor een lagere bebouwingsdichtheid met veel groen en water aan de westzijde van deelgebied zuid. De raad heeft met deze toelichting op de woningdichtheden deugdelijk gemotiveerd waarom hij de toegekende bestemmingen en aanduidingen in het belang van een goede ruimtelijke ordening acht. Hierbij betreft de Afdeling dat het in de zienswijzen van Timpaan en BPD ontbreekt aan een concretisering van hun eigen wensen, zodat de raad ook niet een concreet voornemen of alternatief van Timpaan en BPD in zijn afweging kon betrekken.

De betogen slagen niet.

Financiële uitvoerbaarheid

19. Timpaan en BPD betogen dat het uitwerkingsplan financieel niet uitvoerbaar is onder verwijzing naar de beroepsgronden tegen het exploitatieplan.

19.1. In hoofdstuk 7 van de plantoelichting is de economische uitvoerbaarheid toegelicht. De economische uitvoerbaarheid van het plan is daarin gekoppeld aan de vaststelling van het exploitatieplan. Hoewel het exploitatieplan zal worden vernietigd, heeft de raad op de zitting nader toegelicht dat op andere wijze de financiële uitvoerbaarheid voldoende is verzekerd en

de raad zo nodig tot onteigening kan en zal overgaan om de toegekende bestemmingen te realiseren. Timpaan en BPD hebben dit standpunt van de raad verder niet bestreden, zodat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad op voorhand had moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is.

De betogen slagen niet.

Conclusie uitwerkingsplan

19.2. Gelet op wat hiervoor onder 11.1, 12.1 en 16.2 is overwogen, zijn de beroepen van [appellant sub 4] en anderen, BPD en Timpaan gegrond. De Afdeling zal het besluit tot vaststelling van het uitwerkingsplan gedeeltelijk vernietigen.

EINDCONCLUSIE EN PROCESKOSTEN

20. Het beroep van [appellanten sub 1] is ongegrond.

De beroepen van BPD, [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen en Timpaan zijn gegrond. De Afdeling zal het bestreden besluit tot vaststelling van het exploitatieplan vernietigen. Ook zal de Afdeling het bestreden besluit tot vaststelling van het uitwerkingsplan vernietigen, voor zover het betreft het onder 12 bedoelde perceelsgedeelte met de bestemming "Wonen - 1" en het daarmee samenhangende perceelsgedeelte met de bestemming "Water", zoals nader aangeduid op de kaart in de bijlage bij deze uitspraak, en voor zover het betreft artikel 7.2.1, onder b., van de planregels.

21. Uit een oogpunt van rechtszekerheid ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening.

22. De raad moet op na te melden wijze de proceskosten van BPD, [appellant sub 4] en anderen en Timpaan vergoeden. Ten aanzien van [appellant sub 3] en anderen is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen. De proceskosten van [appellanten sub 1] hoeft de raad niet te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van BPD Ontwikkeling B.V., [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen en Timpaan Ontwikkeling B.V. gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Enkhuizen van 21 juni 2022, voor zover het betreft:

a. de vaststelling van het exploitatieplan "Gommerwijk West-west"; b. de vaststelling van het uitwerkingsplan "Gommerwijk West-west", voor zover het betreft:

(i) de planonderdelen met de bestemmingen "Wonen - 1" en "Water" die nader zijn aangeduid op de kaart in de bijlage bij deze uitspraak;

(ii) artikel 7.2.1, onder b, van de planregels;

III. draagt de raad van de gemeente Enkhuizen op om binnen 4 weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel II. wordt verwerkt op de landelijke voorziening;

IV. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Enkhuizen tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

- a. € 1.750,00 aan BPD Ontwikkeling B.V., geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- b. € 1.750,00 aan [appellant sub 4] en anderen, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- c. € 1.750,00 aan Timpaan Ontwikkeling B.V., geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Enkhuizen als volgt aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt:

- a. € 365,00 aan BPD Ontwikkeling B.V.;
- b. € 184,00 aan [appellant sub 3] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- c. € 184,00 aan [appellant sub 4] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- d. € 365,00 aan Timpaan Ontwikkeling B.V..

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. H. Benek en mr. H.J.M. Besselink, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.M. Boer, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Boer
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 maart 2024

745

BIJLAGE

