

Raad van State

[Home](#) > [Uitspraken](#) > [Uitspraak 202307326/1/R3](#)

Uitspraak 202307326/1/R3

Datum uitspraak: 18 maart 2026

Inhoudsindicatie: Bij besluit van 9 oktober 2023 heeft de raad van de gemeente Enschede het bestemmingsplan "Woonwagenstandplaatsen Tweekelerbeekweg" vastgesteld. Uit onderzoek is gebleken dat er in de gemeente Enschede behoefte is aan 20 tot 25 extra woonwagenstandplaatsen. De raad heeft dit bestemmingsplan vastgesteld, zodat deels in die behoefte kan worden voorzien. Het plan maakt de realisatie van tien woonwagenstandplaatsen op een deel van een agrarisch perceel aan de rand van Tweekelo mogelijk. Het plangebied grenst aan de noordzijde aan een kleine bergingsvijver en aan de westzijde aan de Tweekelerbeekweg. VBT is een vereniging die zich statutair ten doel heeft gesteld om zich in te zetten voor het belang van de instandhouding van de kwaliteit, het bevorderen van het behoud en zo nodig het herstel van het natuur- en landschapsschoon en het bevorderen van alles wat een verantwoorde rendabele exploitatie van de agrarische gronden ten goede komt. Haar werkgebied bestaat uit de gronden van de voormalige marke Tweekelo. VBT kan zich niet verenigen met het plan, omdat de in het plan voorziene ontwikkeling volgens haar onevenredig afbreuk doet aan het karakter van Tweekelo.

◆ Eerste aanleg - enkelvoudig ◆ RO - Overijssel

Volledige tekst

202307326/1/R3.

Datum uitspraak: 18 maart 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

Vereniging Behoud Tweekelo (VBT), gevestigd in Enschede,
appellante,

en

de raad van de gemeente Enschede,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 9 oktober 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Woonwagenstandplaatsen Tweekelerbeekweg" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft VBT beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 september 2025, waar VBT, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. M.H. Blokvoort, advocaat in Deventer, en de raad, vertegenwoordigd door I.M. Scharenborg-Lesker en B.D.M. Rutjes, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding 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 bestemmingsplan 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 bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 25 mei 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Uit onderzoek is gebleken dat er in de gemeente Enschede behoefte is aan 20 tot 25 extra woonwagenstandplaatsen. De raad heeft dit bestemmingsplan vastgesteld, zodat deels in die behoefte kan worden voorzien. Het plan maakt de realisatie van tien woonwagenstandplaatsen op een deel van een agrarisch perceel aan de rand van Tweekelo mogelijk. Het plangebied grenst aan de noordzijde aan een kleine bergingsvijver en aan de westzijde aan de Tweekelerbeekweg.

VBT is een vereniging die zich statutair ten doel heeft gesteld om zich in te zetten voor het belang van de instandhouding van de kwaliteit, het bevorderen van het behoud en zo nodig het herstel van het natuur- en landschapsschoon en het bevorderen van alles wat een verantwoorde rendabele exploitatie van de agrarische gronden ten goede komt. Haar werkgebied bestaat uit de gronden van de voormalige marke Tweekelo. VBT kan zich niet verenigen met het plan, omdat de in het plan voorziene ontwikkeling volgens haar onevenredig afbreuk doet aan het karakter van Tweekelo.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Gronden van het beroep

Strijd met artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening Overijssel 2017

4. VBT betoogt dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 2.1.3, eerste lid, van de Omgevingsverordening Overijssel 2017 (Omgevingsverordening) is vastgesteld. Hiertoe voert VBT aan dat het bestemmingsplan voorziet in een stedelijke ontwikkeling die een extra ruimtebeslag legt op de Groene Omgeving, terwijl uit het locatieonderzoek dat voor de nieuwe woonwagenstandplaatsen is verricht blijkt dat er voor die woonwagenstandplaatsen ook locaties beschikbaar zijn in het bestaand bebouwd gebied. Op de zitting heeft VBT hieraan toegevoegd dat de raad het locatieonderzoek volgens haar ten onrechte heeft beperkt tot locaties op gemeentelijke gronden.

Ook voert VBT aan dat de raad onvoldoende heeft gekeken naar locaties die volgens het locatieonderzoek op meerdere aspecten als "bezwaarlijk, maar niet onmogelijk" beoordeeld zijn. Zo blijkt uit het locatieonderzoek volgens VBT dat er in het bestaand bebouwd gebied nog locaties beschikbaar zijn die door herstructurering en/of transformatie geschikt kunnen worden gemaakt voor de in het plan voorziene woonwagenstandplaatsen. Verder wijst VBT erop dat de locatie

Brandemaatweg ook op alle beoordeelde criteria in het locatieonderzoek goed scoort. Dat die locatie minder geschikt is vanwege de aanwezigheid van direct omwonenden en de minder sterke draagkracht van de aangrenzende wijk Deppenbroek, rechtvaardigt volgens VBT geen uitzondering op artikel 2.1.3, eerste lid, van de Omgevingsverordening.

4.1. Artikel 2.1.3, eerste lid, van de Omgevingsverordening luidde ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan als volgt:

"Bestemmingsplannen voorzien uitsluitend in stedelijke ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag door bouwen en verharden leggen op de Groene Omgeving wanneer aannemelijk is gemaakt:

- dat er voor deze opgave in redelijkheid geen ruimte beschikbaar is binnen het bestaande bebouwd gebied en de ruimte binnen het bestaand bebouwd gebied ook niet geschikt te maken is door herstructurering en/of transformatie;
- dat mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik binnen het bestaand bebouwd gebied optimaal zijn benut."

In artikel 2.1.1, onder h, i, j en l, van de Omgevingsverordening zijn de begrippen "bestaand bebouwd gebied", "stedelijke functies", "Groene Omgeving" en "stedelijke ontwikkelingen" als volgt gedefinieerd:

"h. bestaand bebouwd gebied: de gronden binnen steden en dorpen die benut kunnen worden voor stedelijke functies op grond van geldende bestemmingsplannen en op grond van voorontwerp-bestemmingsplannen voor zover de provinciale diensten daarover schriftelijk een positief advies hebben uitgebracht in het kader van het vooroverleg als bedoeld in artikel 3.1.1 Bro;

i. stedelijke functies: functies van steden en dorpen zoals wonen, bedrijvigheid, detailhandel, horeca, maatschappelijke, educatieve, culturele en religieuze voorzieningen met de bijbehorende infrastructuur, stedelijk water en stedelijk groen;

j. Groene Omgeving: de gronden die niet vallen onder bestaand bebouwd gebied;

l. stedelijke ontwikkelingen: het realiseren van stedelijke functies zoals woningbouw, bedrijventerreinen, detailhandel, horeca, maatschappelijke, educatieve en religieuze voorzieningen met de daarbij behorende infrastructuur met bijbehorend groen en water en het hiertoe bouwrijp maken van gronden;"

4.2. De Afdeling overweegt dat op grond van artikel 2.1.3, eerste lid, van de Omgevingsverordening niet volledig is uitgesloten dat een bestemmingsplan een stedelijke ontwikkeling op een locatie buiten het bestaand bebouwd gebied mogelijk maakt. Artikel 2.1.3, eerste lid, van de Omgevingsverordening geeft de raad namelijk ruimte om dergelijke stedelijke ontwikkelingen buiten het bestaand bebouwd gebied mogelijk te maken, mits de raad onder meer aannemelijk maakt dat voor die stedelijke ontwikkeling "in redelijkheid" geen ruimte beschikbaar is binnen het bestaand bebouwd gebied en dat het ook niet mogelijk is om door herstructurering en/of transformatie ruimte geschikt te maken. Naar

het oordeel van de Afdeling geeft dit artikellid de raad beoordelingsruimte bij de vraag of een ruimte geschikt is en daarmee beschikbaar is voor de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling.

In paragraaf 2.2.3 van de plantoelichting heeft de raad toegelicht dat de in het plan voorziene woonwagendplaatsen als stedelijke ontwikkeling in de zin van de Omgevingsverordening aangemerkt moet worden. Verder beschrijft de raad dat het plangebied net buiten het bestaand bebouwd gebied gelegen is en dus in de Groene Omgeving ligt. Volgens de raad is een ontwikkeling met woonwagendplaatsen een ontwikkeling die is aan te merken als een NIMBY-project en die daarom, ongeacht de locatie, vaak op weerstand zal stuiten. Daarom is een locatie net buiten het bestaand bebouwd gebied volgens de raad geschikter dan een locatie in het binnenstedelijk gebied met direct omwonenden. In het locatieonderzoek zijn volgens de raad twintig potentiële locaties beoordeeld op de technische, ruimtelijke en sociale inpasbaarheid. Daarbij is het plangebied als voorkeurslocatie naar voren gekomen. Binnen het bestaand bebouwd gebied is in redelijkheid geen ruimte voor een ontwikkeling tot woonwagenlocatie, aldus de raad. Ook is er geen ruimte die door herstructurering, transformatie of meervoudig ruimtegebruik geschikt kan worden gemaakt.

Verder heeft de raad op de zitting toegelicht dat hij in het locatieonderzoek alleen gemeentelijke gronden heeft betrokken, omdat het verwerven van een nieuw perceel stuit op bezwaren vanuit het oogpunt van de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Over de locatie aan de Brandemaatweg heeft de raad op de zitting toegelicht dat die locatie minder geschikt is dan de gekozen locatie. Zo ligt die locatie volgens de raad, net als de gekozen locatie, buiten het bestaand bebouwd gebied. Ook kunnen op die locatie minder woonwagens worden ingepast en is verdichting op die locatie vanuit stedenbouwkundig oogpunt minder wenselijk dan op de gekozen locatie.

4.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad, gelet op de hiervoor genoemde beoordelingsruimte, aannemelijk heeft gemaakt dat voor de in het plan voorziene woonwagendplaatsen binnen het bestaand bebouwd gebied in redelijkheid geen ruimte beschikbaar is of dat er ruimte geschikt te maken is door herstructurering en/of transformatie. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de raad heeft toegelicht dat volgens hem een ontwikkeling met woonwagendplaatsen, ongeacht de locatie, vaak op weerstand van de omgeving zal stuiten, waardoor een locatie net buiten het bestaand bebouwd gebied geschikter is dan een locatie in het binnenstedelijk gebied met direct omwonenden. Dat VBT aanvoert dat de raad onvoldoende heeft gekeken naar locaties die volgens het locatieonderzoek op meerdere aspecten als "bezwaarlijk, maar niet onmogelijk" beoordeeld zijn, maakt het vorenstaande niet anders, omdat de raad die locaties in het kader van de toets aan artikel 2.1.3, eerste lid, van de Omgevingsverordening dus niet geschikt en daarom niet beschikbaar heeft mogen achten. De Afdeling volgt VBT daarom ook niet in haar betoog dat uit het locatieonderzoek blijkt dat er in het bestaand bebouwd gebied nog locaties beschikbaar zijn die door herstructurering en/of transformatie geschikt kunnen worden gemaakt voor de in het plan voorziene woonwagendplaatsen.

De omstandigheid dat in het locatieonderzoek alleen gemeentelijke gronden zijn betrokken, geeft evenmin aanleiding voor een ander oordeel. De raad heeft immers toegelicht dat het vanuit het oogpunt

van de financiële uitvoerbaarheid niet haalbaar is om de in het plan voorziene woonwagendstandplaatsen te realiseren op een perceel dat niet in gemeentelijke eigendom is. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad daarmee toereikend gemotiveerd waarom hij zich in het onderzoek naar de ruimte die voor deze ontwikkeling beschikbaar is, heeft beperkt tot gemeentelijke gronden.

Verder overweegt de Afdeling dat de door VBT benoemde locatie aan de Brandemaatweg ook buiten het bestaand bebouwd gebied gelegen is, omdat het op die locatie geldende bestemmingsplan "Stadsrandzone strook Vaneker" ter plaatse geen stedelijke functies als bedoeld in artikel 2.1.1, onder i, van de Omgevingsverordening toestaat. Dat betekent dat de locatie op grond van artikel 2.1.1, onder j en h, van de Omgevingsverordening niet onder het bestaand bebouwd gebied, maar onder de Groene Omgeving valt. Dat VBT heeft aangevoerd dat de locatie aan de Brandemaatweg op alle criteria in het locatieonderzoek positief scoort, leidt daarom niet tot de conclusie dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat er binnen het bestaand bebouwd gebied in redelijkheid geen ruimte beschikbaar is voor de in het plan voorziene woonwagendstandplaatsen.

4.4. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met artikel 2.1.3, eerste lid, van de Omgevingsverordening is vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Strijd met artikel 2.1.5 en 2.1.6 van de Omgevingsverordening

5. VBT betoogt dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 2.1.5, eerste lid, en artikel 2.1.6, eerste lid, van de Omgevingsverordening is vastgesteld.

Zij voert aan dat het plan in strijd is met artikel 2.1.5, eerste lid, van de Omgevingsverordening, omdat de in het plan voorziene ontwikkeling op grond van die bepaling moet bijdragen aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit volgens de gebiedskenmerken. VBT stelt dat de raad in de plantoelichting en de zienswijzennota alleen heeft toegelicht dat de in het plan voorziene ontwikkeling geen verdere afbreuk doet aan de gebiedskenmerken. Volgens haar leidt de in het plan voorziene ontwikkeling wél tot een verdere afbreuk van het agrarisch cultuurlandschap van Tweekelo, dat volgens haar al onder druk stond. Van een versterking van de ruimtelijke kwaliteit is dan ook niet gebleken, aldus VBT.

Daarnaast voert VBT aan dat het plan in strijd met artikel 2.1.6, eerste lid, van de Omgevingsverordening is vastgesteld, omdat de raad het verlies aan ecologische en landschappelijke waarden ten gevolge van de in het plan voorziene ontwikkeling niet in voldoende mate heeft gecompenseerd door investeringen ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving. Zo heeft de raad zich volgens VBT ten onrechte op het standpunt gesteld dat er minder geïnvesteerd hoeft te worden in de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving omdat de locatie zich in een overgangszone bevindt. De locatie ligt namelijk niet in een overgangsgebied, maar middenin het groene landschap.

Daarbij voert VBT aan dat de wijze van compensatie ten onrechte niet is geconcretiseerd. Dat de raad in de zienswijzennota aangeeft dat voor de realisatie van de woonwagendstandplaatsen een inrichtingsplan zal worden gemaakt is niet voldoende, omdat dit inrichtingsplan volgens VBT voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan had moeten worden gemaakt. Volgens VBT had bovendien in de planregels moeten worden geborgd dat de groene inpassing van de woonwagens wordt aangelegd en in stand wordt gehouden. Dat de gronden in het plangebied in eigendom van de gemeente zijn, is onvoldoende om af te zien van de borging van de groene inpassing in de planregels.

5.1. Artikel 2.1.5, eerste lid, van de Omgevingsverordening luidde ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan als volgt:

"In de toelichting op bestemmingsplannen wordt onderbouwd dat de nieuwe ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt, bijdragen aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit conform de geldende gebiedskenmerken."

Artikel 2.1.6, eerste lid, zoals dat gold ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan, luidde als volgt:

"Bestemmingsplannen voor de Groene Omgeving kunnen - met in achtneming van het bepaalde in artikel 2.1.3 en artikel 2.1.4 en het bepaalde in artikel 2.1.5 - voorzien in nieuwvestiging en grootschalige uitbreidingen van bestaande functies in de Groene Omgeving, uitsluitend indien hier sociaal-economische en/of maatschappelijke redenen voor zijn én er is aangetoond dat het verlies aan ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving."

5.2. In paragraaf 2.2.1 van de plantoelichting heeft de raad omschreven welke gebiedskenmerken van belang zijn in het plangebied. In paragraaf 2.2.3 van de plantoelichting is vervolgens onder het kopje "Hoe" omschreven op welke wijze deze gebiedskenmerken zijn verwerkt in het bestemmingsplan. In die paragraaf stelt de raad ook dat sprake is van een versterking van de ruimtelijke kwaliteit door de aanleg van een royale groene bosstrook rondom de woonwagenlocatie. Verder licht de raad in paragraaf 2.2.3 van de plantoelichting toe dat, hoewel de in het plan voorziene ontwikkeling extra bebouwing in de Groene Omgeving toevoegt, de impact daarvan op de omgeving beperkt blijft omdat sprake is van een specifieke woonvorm die wordt gekenmerkt door de beperkte oppervlakte en hoogte. Daarom kan volgens de raad worden volstaan met een beperkte extra investering in de ruimtelijke kwaliteit.

In paragraaf 2.3.6 van de plantoelichting heeft de raad verder omschreven waar die investering in de ruimtelijke kwaliteit uit bestaat. Zo licht de raad toe dat er meer dan gemiddeld opgaande beplantingen worden toegevoegd, zodat het plangebied wordt voorzien van een stevige bossing die de woonwagens een plek geven die vanuit het landschap afgeschermd is. Volgens de raad is het resultaat daarvan dat aan het gebied een forse hoeveelheid inheems groen wordt toegevoegd die de beleving van het landschap een positieve impuls zal geven. Verder stelt de raad dat de aanleg van watergangen en de verbetering van het wandelpad ten zuiden van de bergingsvijver een bijdrage leveren aan de

ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling. Tot slot zal het in het plan voorziene geluidsschermbord volgens de raad worden voorzien van groene beplanting, zodat het geluidsschermbord deel gaat uitmaken van de groene elementen in de ontwikkeling. Op pagina 8 van de zienswijzennota heeft de raad daarnaast toegelicht dat uit de ecologische quickscan, die als bijlage 9 bij de plantoelichting is opgenomen, blijkt dat door de in het plan voorziene ontwikkeling geen ecologische waarden verloren gaan.

De Afdeling stelt vast dat de raad ten tijde van de vaststelling van het plan heeft volstaan met een omschrijving van de maatregelen die volgens hem noodzakelijk zijn ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Pas na de vaststelling van het plan heeft de raad met de woningcorporatie die de woonwagens gaat verhuren een erfpachtovereenkomst gesloten, waarin een beplantingsplan is opgenomen.

5.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad toereikend gemotiveerd dat het plan niet leidt tot verlies van ecologische waarden en dat het verlies aan landschappelijke waarden wordt beperkt door de beperkte hoogte en oppervlakte van de in het plan voorziene woonwagens. De Afdeling begrijpt de raad echter zo dat de hierboven onder 5.2 omschreven maatregelen ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit noodzakelijk zijn om de landschappelijke waarden die alsnog verloren gaan te compenseren, zodat kan worden voldaan aan artikel 2.1.5, eerste lid, en artikel 2.1.6, eerste lid, van de Omgevingsverordening. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 9 juli 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:3076](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@152090/202301565-1-r3/) (<https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@152090/202301565-1-r3/>), onder 27.5, vereist de rechtszekerheid in een dergelijke situatie dat al bij de planvaststelling duidelijk is hoe die maatregelen worden vormgegeven, bijvoorbeeld via een opgesteld inrichtingsplan dat bij de planregels is gevoegd. Gelet op het voorgaande heeft de raad bij de planvaststelling niet kunnen volstaan met een beschrijving van de beoogde maatregelen die noodzakelijk zijn ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit. De Afdeling is daarom van oordeel dat de raad niet toereikend heeft gemotiveerd dat het plan voldoet aan artikel 2.1.5, eerste lid, en artikel 2.1.6, eerste lid, van de Omgevingsverordening.

5.4. Daarnaast heeft de Afdeling in de hiervoor genoemde uitspraak van 9 juli 2025, onder 27.4, overwogen dat de rechtszekerheid vereist dat bij een maatregel die uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk wordt geacht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan, in de planregels wordt voorzien in een publiekrechtelijke borging van de realisatie en instandhouding van die maatregel, tenzij dit anderszins publiekrechtelijk is verzekerd. Dit kan veelal door een daarop toegespitste voorwaardelijke verplichting in de planregels op te nemen. Uit de hiervoor genoemde uitspraak volgt dat dit van overeenkomstige toepassing is op maatregelen die noodzakelijk zijn om aan de vereisten uit een andere wettelijke bepaling te kunnen voldoen, zoals bijvoorbeeld de vereisten over de ruimtelijke kwaliteit die zijn opgenomen in de provinciale verordening.

5.5. Zoals de Afdeling hiervoor heeft overwogen, zijn de onder 5.2 omschreven maatregelen ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit noodzakelijk om te kunnen voldoen aan artikel 2.1.5, eerste lid, en artikel 2.1.6, eerste lid, van de Omgevingsverordening. Dat betekent dat in de planregels moet worden voorzien in een publiekrechtelijke borging van de realisatie en instandhouding van de

maatregelen die noodzakelijk zijn ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit, tenzij dit anderszins publiekrechtelijk is verzekerd. De raad heeft op de zitting erkend dat de maatregelen die noodzakelijk zijn ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit niet in de planregels zijn geborgd en dat deze maatregelen niet op een andere manier publiekrechtelijk zijn verzekerd. De Afdeling is daarom van oordeel dat de rechtszekerheid in dit geval vereist dat de raad in de planregels voorziet in een publiekrechtelijke borging van de realisatie en instandhouding van de maatregelen die noodzakelijk zijn ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit, omdat die maatregelen vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk zijn voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan. Dat betekent dat de raad in dit geval niet heeft kunnen afzien van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt.

Strijd met Gids Buitenkans

6. VBT betoogt dat de in het plan voorziene ontwikkeling in strijd is met het gemeentelijke beleid uit de Gids Buitenkans. Hierover voert zij aan dat de woonwagendplaatsen niet kunnen worden aangemerkt als een initiatief voor een bijzondere doelgroep die door de wijze waarop de betreffende woonvoorzieningen worden vormgegeven en ingericht passend is in het landelijk gebied. Op de zitting heeft zij hierover toegelicht dat woonwagendbewoners niet moeten worden aangemerkt als bijzondere doelgroep die uitsluitend in het landelijk gebied gehuisvest kan worden. Daarom kunnen de woonwagendplaatsen volgens haar evengoed in het bestaand stedelijk gebied worden gerealiseerd. Verder voert VBT aan dat de woonwagens die het plan mogelijk maakt naar aard en impact niet passen op de gekozen plek in het landelijke gebied van Tweekelo en dat geen sprake is van een breed gedragen initiatief voor een specifieke doelgroep.

6.1. In paragraaf 4.1.4 van de Gids Buitenkans staat onder het kopje "Nieuwe woonvormen voor niches" dat in bijzondere situaties een uitzondering kan worden gemaakt op het uitgangspunt om geen woningen aan het landelijk gebied toe te voegen zonder inzet van sloopmeters. De uitzondering betreft initiatieven voor bijzondere doelgroepen, die nu geen plek in het landelijk gebied hebben. Als voorwaarde geldt dat nieuwe bouwwerken een meerwaarde opleveren voor de doelen van de stad en naar aard, schaal en impact passen bij de locatie. Om medewerking te verlenen aan een initiatief zoals hiervoor omschreven, moet worden voldaan aan meerdere voorwaarden die in paragraaf 4.1.4 van de Gids Buitenkans zijn geformuleerd. Zo moet sprake zijn van een breed gedragen initiatief voor een specifieke doelgroep.

6.2. In paragraaf 2.3.6 van de plantoelichting, die onder meer gaat over de toetsing aan de Gids Buitenkans, staat dat de in het plan voorziene maatschappelijke ontwikkeling een initiatief voor een specifieke en bijzondere doelgroep is. De raad heeft daarbij toegelicht dat er gelet op de aard van de ontwikkeling geen sprake is van een breed draagvlak in de omgeving, maar dat dat in de lijn der verwachting ligt. In zijn verweerschrift voegt de raad hieraan toe dat gemeenten de (Europese) plicht

hebben om woonwagenbewoners te faciliteren in hun specifieke woonwens. Verder heeft de raad naar voren gebracht dat het bij NIMBY-projecten als deze niet reëel is om te streven naar een breed draagvlak in de omgeving. Daarbij merkt de raad op dat er onder de woonwagenbewoners wel breed draagvlak is voor deze ontwikkeling en dat ook in de omgeving sprake is van een wisselende mate van weerstand. Ter zitting heeft de raad naar voren gebracht dat in de woonwagengemeenschap enorm veel draagvlak is voor dit initiatief en dat er veel meer aanvragen zijn dan het aantal woonwagenstandplaatsen dat gerealiseerd kan worden. Daarom voldoet het plan aan de voorwaarde van een breed gedragen initiatief voor een specifieke doelgroep uit paragraaf 4.1.4 van de Gids Buitenkans, stelt de raad.

6.3. Zoals hiervoor is omschreven, volgt uit paragraaf 4.1.4 van de Gids Buitenkans dat de uitzondering waaraan de raad bij de vaststelling van dit plan toepassing heeft gegeven, betrekking heeft op initiatieven voor bijzondere doelgroepen die nu geen plek in het landelijk gebied hebben. De Afdeling ziet daarin geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de Gids Buitenkans alleen kan worden toegepast voor doelgroepen die uitsluitend in het landelijk gebied gehuisvest kunnen worden. Dat woonwagenbewoners in paragraaf 4.1.4 van de Gids Buitenkans niet uitdrukkelijk als bijzondere doelgroep zijn genoemd, leidt ook niet tot het oordeel dat het plan in strijd met de Gids Buitenkans is vastgesteld. Uit de woorden "onder meer" in paragraaf 4.1.4 van de Gids Buitenkans volgt namelijk dat geen sprake is van een limitatieve opsomming van bijzondere doelgroepen, waardoor de raad ruimte heeft om de Gids Buitenkans toe te passen voor initiatieven voor andere doelgroepen dan de doelgroepen die wel uitdrukkelijk in paragraaf 4.1.4 van de Gids Buitenkans zijn genoemd.

Daarnaast heeft VBT haar betoog dat de woonwagens naar aard en impact niet passen op de gekozen locatie niet onderbouwd. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het plan op dit punt in strijd met de Gids Buitenkans is vastgesteld.

Verder is de Afdeling van oordeel dat het plan voldoet aan de in paragraaf 4.1.4 van de Gids Buitenkans geformuleerde voorwaarde van een breed gedragen initiatief voor een specifieke doelgroep. De raad heeft bij de beoordeling of aan die voorwaarde is voldaan mogen betrekken dat een breed draagvlak in de omgeving voor de in het plan voorziene ontwikkeling niet in de lijn der verwachting ligt, omdat sprake is van een NIMBY-project. De raad heeft toegelicht dat gelet op het karakter van de in het plan voorziene maatschappelijke ontwikkeling sprake is van een breed gedragen initiatief, omdat er onder de woonwagenbewoners wel een breed draagvlak is en in de omgeving van het plangebied sprake is van een wisselende mate van weerstand. Daarmee heeft de raad toereikend gemotiveerd waarom voor dit plan is voldaan aan de voorwaarde van een breed gedragen initiatief voor een specifieke doelgroep.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

7. Gelet op wat onder 5.3 en 5.5 is overwogen, is het besluit van de raad van 9 oktober 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan in strijd met de rechtszekerheid en in strijd met artikel 3:46 van

de Awb genomen.

8. De Afdeling ziet aanleiding om de raad met het oog op een spoedige beslechting van het geschil met toepassing van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om binnen zestien weken na verzending van deze uitspraak de geconstateerde gebreken te herstellen door met inachtneming van wat is overwogen onder 5.3 en 5.5 de maatregelen die noodzakelijk zijn ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit vorm te geven, bijvoorbeeld in een inrichtingsplan. De realisatie en instandhouding van die maatregelen moet vervolgens in de planregels worden geborgd. Dit kan bijvoorbeeld door een voorwaardelijke verplichting in de planregels op te nemen, die is gekoppeld aan het gebruik van de woonwagendstandplaatsen in het plangebied, met de strekking dat dit gebruik alleen is toegestaan als een bij de planregels gevoegd inrichtingsplan is gerealiseerd en in stand wordt gehouden.

9. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1174](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@142694/202108092-1-r2/) (<https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@142694/202108092-1-r2/>), blijft op een gewijzigd of nieuw besluit het recht, zoals dat gold onmiddellijk vóór 1 januari 2024, van toepassing.

10. De raad moet de Afdeling en VBT schriftelijk meedelen op welke wijze de gebreken in het bestreden besluit zijn hersteld en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken.

Proceskosten en griffierecht

11. In de einduitspraak zal worden 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 Enschede op om:

- binnen zestien weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat is overwogen onder 8 de daar omschreven gebreken in het besluit van de raad van de gemeente Enschede van 9 oktober 2023 te herstellen, en
- de Afdeling en Vereniging Behoud Tweekelo de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. H. Benek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Benek

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Lap

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 maart 2026

288-1117

