

Uitspraak 201802024/1/R1

Datum van uitspraak: donderdag 27 december 2018
Tegen: de raad van de gemeente Texel
Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus
Rechtsgebied: RO - Noord-Holland

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:4293**

201802024/1/R1.

Datum uitspraak: 27 december 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. [appellanten sub 1] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), wonend te Den Burg, gemeente Texel,
2. [appellante sub 2] en anderen, gevestigd dan wel wonend te Den Burg, gemeente Texel,
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
appellanten,

en

de raad van de gemeente Texel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 december 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Den Burg" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [persoon A], [appellante sub 2] en anderen en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], [persoon A], [appellante sub 2] en anderen, [appellant sub 3] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 september 2018, waar [appellant sub 1], [persoon A], bijgestaan door mr. drs. M.L.M. Frantzen, advocaat te Amsterdam, [appellante sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door mr. X. Wentink-Quelle, advocaat te Amsterdam, vergezeld van

[gemachtigde], [appellant sub 3], en de raad, vertegenwoordigd door mr. E.H.D. Lindenbergh, E.I. Sickmann, vergezeld van P. Franssen, zijn verschenen.

De Afdeling heeft het beroep van [persoon A] na de zitting afgesplitst en voortgezet onder zaak nr. 201802024/5/R1.

Overwegingen

Inleiding

Bestuurlijke lus

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

Toetsingskader

2. 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.

Het plan

3. Het plan heeft betrekking op de kern Den Burg en biedt een actuele juridisch-planologische regeling voor dit gebied. De gemeente Texel beschikt over een groot aantal bestemmingsplannen voor de diverse kernen. Met dit bestemmingsplan wil de raad het aantal bestemmingsplannen terugbrengen en daar waar mogelijk komen tot deregulering, vereenvoudiging van regelgeving en tot uniformiteit.

Ontvankelijkheid

4. De raad betoogt dat het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk is, omdat dit niet steunt op de naar voren gebrachte zienswijze. Bovendien is het beroep van [appellant sub 1] gericht tegen gronden die niet in het plangebied liggen.

4.1. De Afdeling volgt dit betoog van de raad niet. [appellant sub 1] heeft in zijn zienswijze te kennen gegeven bezwaar te hebben tegen de in het plan voorziene bebouwing tot aan de Marsweg. De beroepsgronden van [appellant sub 1] over de Marsweg en de bomenrij, voor zover deze zien op de ontsluiting van de woonwijk, hangen zodanig samen met de ontwikkelingen met de bestemming "Wonen" waarin het plan voorziet dat naar het oordeel van de Afdeling niet kan worden staande gehouden dat het beroep van [appellant sub 1] niet terug te voeren is op de zienswijze. Dat de Marsweg en de zich aan de westkant van de Marsweg bevindende bomenrij buiten het plangebied liggen, maakt dit niet anders. Het verweer van de raad over de ontvankelijkheid faalt.

Intrekking beroepsgrond ter zitting

5. Ter zitting heeft [appellant sub 1] de beroepsgrond dat voor de woningen een rij bomen aan de westkant van de Marsweg en tegenover zijn woning ten onrechte worden gekapt, ingetrokken.

De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 3]

6. Het plan voorziet ten oosten van Den Burg in de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk "Buurtschap de Tuunen" (hierna: de nieuwe woonwijk) met maximaal 140 woningen. [appellant sub 1], wonende aan de [locatie A], en [appellant sub 3], eigenaar van een recreatieve opstal (vakantiehuis) aan de [locatie B], kunnen zich niet verenigen met de bouw van deze woningen.

Bouwvlak en dorpsrand

7. [appellant sub 3] en [appellant sub 1] kunnen zich niet verenigen met de situering van het bouwvlak. Hiertoe voeren ze aan dat het plan de dorpsranden van Den Burg aantast en dat in de planregels ten onrechte niet is geregeld dat het zwaartepunt van de woningbouw niet langs de dorpsranden mag liggen. [appellant sub 3] wijst in dit verband op passages uit de "Leidraad landschap en cultuurhistorie" (hierna: leidraad) van de provincie Noord-Holland en de "Nota van uitgangspunten komplannen Texel" (hierna: nota), waarin de openheid van dorpsranden als uitgangspunt wordt genomen. [appellant sub 3] voert voorts aan dat het standpunt van de raad dat de positie van het bouwvlak zou zijn aangewezen in verband met het aansluitpunt voor het riool, niet juist is, aangezien met een andere situering van het bouwvlak eveneens kan worden aangesloten op dit aansluitpunt.

7.1. Onder 5.3 van de uitspraak van 25 oktober 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2886](#), heeft de Afdeling het betoog over de keuze om woningen in het plangebied tot aan de Marsweg en de Kadijksweg mogelijk te maken, besproken. De Afdeling heeft overwogen dat de situering van het bouwvlak niet onredelijk is, aangezien onder meer aangesloten wordt bij de bestaande bebouwing en de situering van het bouwvlak voorkomt dat het landschap onnodig versnipperd. Verder is ter zitting van 22 september 2017 door de raad te kennen gegeven dat het stedenbouwkundig patroon aan de dorpsranden naar een meer open en landelijk bebouwingspatroon verschuift en dat door deze opzet de nieuwe wijk naar aard en karakter een zachtere overgangsrand vormt van Den Burg naar het open buitengebied dan de huidige harde rand. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 3] en [appellant sub 1] hebben aangevoerd geen aanleiding om daar nu anders over te oordelen.

7.2. Voor zover [appellant sub 3] betoogt dat het plan in strijd is met provinciaal en gemeentelijk beleid overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft ter zitting toegelicht dat er geen provinciaal of gemeentelijk beleid is voor de wijze waarop de overgang van het landelijk naar het stedelijk gebied moet plaatsvinden. In de nota is opgenomen dat dorpsranden veelal open zijn en dat aan de randen van het dorp bebouwing op enige afstand van elkaar is gesitueerd en dat dit behouden moet blijven. In de plantoelichting staat en de raad heeft ter zitting verder toegelicht dat op dit moment de gestapelde bouw van drie bouwlagen in de Volmolen de overgang van het landelijk gebied naar het stedelijk gebied vormt. Deze gestapelde bouw is volgens de raad te compact als gevolg waarvan de overgang van het landelijk naar het stedelijk gebied "hard" is en niet voldoet aan de leidraad. Om die reden is volgens de raad gekozen voor de huidige inrichting, hetgeen een "zachte" en geleidelijke overgang van het landelijk naar het stedelijk gebied geeft. De raad is bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet gebonden aan provinciaal beleid, maar dient daarmee wel rekening te houden. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de leidraad onvoldoende in zijn afweging heeft betrokken. Hetgeen [appellant sub 3] heeft aangevoerd geeft evenmin aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met gemeentelijk beleid.

7.3. Gelet op het vorenstaande heeft de raad de situering van het bouwvlak in de omgeving in redelijkheid passend mogen achten. In zoverre bestaat evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad in de planregels had moeten opnemen dat het zwaartepunt van de woningbouw niet langs de dorpsranden mag liggen. Voor zover [appellant sub 3] beoogt te betogen dat de situering van het bouwvlak zo is gekozen om gebruik te kunnen maken van een reeds aanwezige aansluitpunt van het riool, overweegt de Afdeling dat dit, gelet op wat in 7.2 is overwogen, niet juist is, aangezien de raad aan de situering van het bouwvlak ruimtelijke overwegingen ten grondslag heeft gelegd.

Het betoog faalt.

Waarborg ontsluiting

8. [appellant sub 3] betoogt dat in de planregels ten onrechte niet is gewaarborgd dat de nieuwe woonwijk slechts deels wordt ontsloten op de Marsweg en de Kadijksweg, terwijl de raad met het oog op een goede ruimtelijke ordening het noodzakelijk acht te voorkomen dat de nieuwe woonwijk volledig via deze wegen wordt ontsloten. [appellant sub 3] verwijst in dit verband naar het Beeldkwaliteitsplan van 1 november 2017 (hierna: het beeldkwaliteitsplan) waarin de stedenbouwkundige opzet van de nieuwe woonwijk is vastgelegd. Volgens hem volgt uit de situatietekening dat alle erven in de nieuwe woonwijk op de Marsweg en de Kadijksweg kunnen worden ontsloten. Ook staat de ontsluiting op de Kadijksweg in directe verbinding met de naastgelegen woonwijk "De Volmolen", waardoor het niet is uit te sluiten dat het verkeer van en naar deze wijk gebruik zal maken van de Kadijksweg, aldus [appellant sub 3].

8.1. Blijkens het beeldkwaliteitsplan bestaat de nieuwe woonwijk uit acht erven, te weten "De Tuinen", "Het Kadijkserf", "Het Middenerf", "Het Knooperf", "Het Kadijkshuis", "Het Marserf", "Het Nieuw-Marserf" en "Het Hoekerf". Uit paragraaf 8.2.3 van de plantoelichting kan worden afgeleid dat de nieuwe woonwijk één hoofdontsluiting heeft. Deze hoofdontsluiting wordt vanuit "de Volmolen", de bestaande wijk ten westen van de nieuwe woonwijk, aangesloten op de "Vuurvlinder". Aan de oostzijde van het plangebied krijgt de nieuwe woonwijk voorts een extra aansluiting voor hulpdiensten en langzaam verkeer op de Marsweg. Verder kunnen één of maximaal twee erven op de Marsweg en de Kadijksweg worden ontsloten, aldus de plantoelichting. Volgens de raad is het niet de bedoeling om individuele kavels rechtstreeks op de Kadijksweg en de Marsweg te ontsluiten. Een aantal erven heeft een centrale parkeervoorziening, welke wel op de Kadijksweg en de Marsweg zullen worden ontsloten, aldus de raad. Verder heeft de raad ter zitting toegelicht dat het de bedoeling is om alleen de erven "Het Marserf" en "Het Nieuwe Marserf", bestaande uit in totaal eenendertig woningen, te ontsluiten op de Marsweg en dat op de Kadijksweg alleen de erven "Het Hoekerf" en "Het Kadijkshuis", bestaande uit in totaal zesentwintig woningen, zullen worden ontsloten.

8.2. Uit het verhandelde ter zitting blijkt dat de raad heeft beoogd om slechts een beperkt aantal erven te ontsluiten op de Marsweg, te weten alleen de erven "Het Marserf" en "Het Nieuwe Marserf", bestaande uit in totaal eenendertig woningen, en op de Kadijksweg, te weten alleen de erven "Het Hoekerf" en "Het Kadijkshuis", bestaande uit in totaal zesentwintig woningen. Het plan sluit echter niet uit dat ook andere in het plan voorziene woningen op de Marsweg en de Kadijksweg kunnen worden ontsloten. Het plan sluit evenmin uit dat bewoners buiten het plangebied, van bijvoorbeeld De Volmolen, via het plangebied ook van deze wegen gebruik zullen gaan maken, aangezien de hoofdontsluiting van het plangebied wordt aangesloten op de Vuurvlinder. Voor zover de raad ter zitting erop heeft gewezen dat een beperkte ontsluiting is gewaarborgd, omdat een uitwegvergunning op grond van de Algemene plaatselijke verordening geweigerd kan worden, is dat naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende, nu op voorhand niet is uitgesloten dat voornoemde vergunning verleend moet worden bij de aanvraag daarvan door de initiatiefnemer.

8.3. Gelet op het vorenstaande moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet op een deugdelijke motivering berust.

Het betoog slaagt.

Bouwverkeer, onderhoud en nutsvoorzieningen

9. [appellant sub 1] kan zich niet verenigen met de verbreding van de Marsweg. Hij betoogt dat voor de realisering van de nieuwe woonwijk het bouwverkeer ten onrechte via de Marsweg moet rijden. Volgens [appellant sub 1] is de Kadijksweg destijds bij de bouw van de Volmolen aangepast voor bouwverkeer met onder andere graskeien en passeerstroken. Het bouwverkeer kan volgens [appellant sub 1] dan ook via de Kadijksweg rijden. [appellant sub 1] voert verder aan dat bij de bouw van de Volmolen al nutsvoorzieningen zijn aangelegd en dat de gemeente deze ten onrechte vanaf de Waalderweg wil aanleggen voor de realisering van het plan. Voorts voert [appellant sub 1] aan dat diverse omwonenden hebben verzocht om graskeien aan weerskanten van de Marsweg aan te

brengen om gevaarlijke situaties tegen te gaan, maar dat dit om financiële redenen nooit is gehonoreerd.

9.1. De Afdeling overweegt dat hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd geen betrekking heeft op het plan zelf, maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. Deze beroepsgrond moet derhalve buiten beschouwing blijven.

Communicatie

10. [appellant sub 1] betoogt dat de raad niet transparant met hem heeft gecommuniceerd over de inrichting van het plangebied.

10.1. De Afdeling overweegt dat niet gebleken is dat het plan niet in overeenstemming met de daarvoor geldende procedurele wettelijke bepalingen tot stand is gekomen. De wijze waarop de raad los van de wettelijk voorgeschreven procedure met [appellant sub 1] heeft gecommuniceerd en nog steeds communiceert over de inrichting van het plangebied, heeft geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

Overige beroepsgronden

11. Gelet op het in overweging 8.3 geconstateerde gebrek zal de Afdeling met toepassing van artikel 8:51d van de Awb een bestuurlijke lus toepassen. Voor de beoordeling van de overige beroepsgronden is van belang of en, zo ja, op welke wijze de raad het plan gewijzigd vaststelt. De Afdeling zal daarom in de einduitspraak de beroepsgrond over de verkeersveiligheid van [appellant sub 3] en [appellant sub 1], zoals ter zitting toegelicht, beoordelen.

Het beroep van [appellante sub 2] en anderen

12. Het plan maakt bedrijfswoningen op bedrijventerreinen mogelijk. Deze bedrijfswoningen kunnen alleen worden gebouwd en bewoond als dit noodzakelijk is voor het bijbehorende bedrijf. Dit is een verandering ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan "Den Burg", waarin een dergelijk criterium niet was opgenomen en woningen op bedrijventerreinen konden worden gebouwd zonder dat sprake was van een relatie tussen het bedrijf en degene die de woning bewoont.

12.1. [appellante sub 2] en anderen kunnen zich niet verenigen met het in het plan opgenomen noodzakelijkheids criterium voor bedrijfswoningen op gronden met de bestemming "Bedrijventerrein". Zij vrezen dat zij door dit criterium geen woningen meer bij hun bedrijf kunnen realiseren.

12.2. Op de verbeelding van het voorheen geldende bestemmingsplan "Den Burg" was aan de terreinen van [appellante sub 2] en anderen de bestemming "Gronden bestemd voor bedrijven" toegekend.

Artikel 6 van de planvoorschriften van dat plan luidde:

"1. De op de plankaart voor bedrijven aangewezen gronden zijn bestemd voor bedrijfsdoeleinden in de vorm van lichte bedrijvigheid.

2. Deze gronden mogen uitsluitend gebruikt en ingericht worden voor een handels- en/of ambachtelijk bedrijven die in de bijbehorende Staat van Inrichtingen genoemd zijn of naar aard daarmee gelijk te stellen zijn, en de daarbij behorende hoofdbebouwing, woning, bijgebouwen, groen- en parkeervoorzieningen.

[...]

3. Ten aanzien van de bebouwing gelden de volgende voorschriften:

[...]

f. per hoofdgebouw mag binnen de bebouwingsgrenzen maximaal 1 woning worden gebouwd. [...]"

Op grond van artikel 1, onder ac, van de planvoorschriften van dat plan wordt onder een woning verstaan:

"een complex van ruimten in één gebouw, krachtens zijn indeling geschikt en bestemd voor de huisvesting van een huishouden."

12.3. Op de verbeelding van het plan is aan de terreinen van [appellante sub 2] en anderen de bestemming "Bedrijventerrein" toegekend.

In artikel 6 van de planregels van dat plan is het volgende bepaald:

"6.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bedrijfsgebouwen en overkappingen ten behoeve van bedrijven, zoals die onder de categorieën 1, 2 en 3 zijn genoemd in Bijlage 2 Bedrijvenlijst en naar de aard en invloed op de omgeving daarmee vergelijkbare bedrijven, niet zijnde geluidzoneringsplichtige inrichtingen, risicovolle inrichtingen en/of vuurwerkbedrijven;

[...]

f. bestaande, bij de bedrijven behorende woningen al dan niet in combinatie met ruimten voor een beroeps- of bedrijfsactiviteit aan huis, mantelzorg en/of logies met ontbijt;

met daaraan ondergeschikt:

g. (in pandige) bedrijfswoningen al dan niet in combinatie met ruimten voor een beroeps- of bedrijfsactiviteit aan huis, mantelzorg en/of logies met ontbijt;

h. bijbehorende bouwwerken bij een bedrijfswoning of een bestaande woning;

[...]"

Ingevolge artikel 1, lid 1.19, van de planregels van dat plan wordt onder een bedrijfswoning verstaan:

"een woning in of bij een gebouw of op een terrein, kennelijk slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon, van wie huisvesting daar gelet op de bestemming van het gebouw of het terrein noodzakelijk is;"

12.4. In het verweerschrift en ter zitting heeft de raad te kennen gegeven dat een ondernemer in de regel een redelijk belang heeft zich bij zijn bedrijf te vestigen. De raad heeft ter zitting verder toegelicht dat in het voorheen geldende plan in verband met de woningnood van destijds en de levendigheid op een bedrijventerrein geen noodzakelijkheids criterium is opgenomen, maar dat dit gezien de schaarste van bedrijventerreinen nu wel is gedaan. Dit betekent volgens de raad echter niet dat een ondernemer zich niet bij zijn bedrijf kan vestigen. De raad heeft ter zitting te kennen gegeven het noodzakelijkheids criterium, zoals dat is opgenomen in artikel 1, lid 1.19, van de planregels, niet te handhaven en dat die bepaling bij nader inzien anders moet komen te luiden. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken

dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

Bestuurlijke lus

13. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om binnen tien weken na verzending van deze tussenuitspraak de in 8.2 en 12.4 geconstateerde gebreken in het bestreden besluit te herstellen. Daartoe dient de raad met inachtneming van hetgeen in 8.2 is overwogen alsnog toereikend te motiveren waarom de beoogde beperkte ontsluiting van het plangebied voldoende gewaarborgd is dan wel het plan in zoverre gewijzigd vast te stellen. Verder dient de raad met inachtneming van overweging 12.4 artikel 1, lid 1.19, van de planregels te wijzigen.

De raad dient de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst van de uitvoering van de voormelde opdracht mede te delen en een wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Bij de voorbereiding ervan hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet te worden toegepast.

Proceskosten

14. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Texel op om binnen tien weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

1. met inachtneming van overweging 13 de daar omschreven gebreken in het besluit van 19 december 2017 van de raad van de gemeente Texel tot vaststelling van het bestemmingsplan "Den Burg" te herstellen en
2. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. G. van der Wiel, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

w.g. Zwemstra
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 december 2018

91-877.