

## Uitspraak 201807599/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1837
Datum uitspraak	5 juni 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 juli 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Ijpendam Sebastianus" vastgesteld.

Volledige tekst

201807599/1/R1.

Datum uitspraak: 5 juni 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Ijpendam, gemeente Waterland,
  2. [appellant sub 2], wonend te Ijpendam, gemeente Waterland,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Waterland,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 5 juli 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Ijpendam Sebastianus" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], [appellant sub 2] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 mei 2019, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2] en de raad, vertegenwoordigd door L.A.E. van Vliet en E.A. Schiedon, zijn verschenen. Voorts is de R.K. Parochie H. Franciscus (hierna: de parochie), vertegenwoordigd door [twee gemachtigden], als partij gehoord.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Het plan voorziet in de realisering van 3 seniorenwoningen, 2 woningen in de voormalige Sebastianusschool en 8 woningen van beperkte omvang, met name geschikt voor starters op de woningmarkt. Op 9 april 2018 is een, inmiddels in rechte onaantastbaar geworden, omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een tandartspraktijk en 2 appartementen in de voormalige schoolbebouwing in afwijking van het destijds geldende bestemmingsplan "Kernen Waterland 2013". Deze vergunning is in het voorliggende plan opgenomen.

Het plangebied valt uiteen in 3 delen. Het noordelijke deel is in eigendom van de gemeente. De voormalige schoolbebouwing en de direct aangrenzende gronden zijn in eigendom van een tandartspraktijk. Het meest zuidelijke deel van het plangebied is in eigendom van de parochie.

2. De percelen waar [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wonen, grenzen aan de westelijke zijde van het plangebied. Zij stellen dat het plan onzorgvuldig tot stand is gekomen en zij vrezen onder meer voor aantasting van hun woon- en leefklimaat.

### Toetsingskader

3. 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.

### Eerder plan

4. [appellant sub 1] stelt dat voorafgaand aan het voorliggende plan reeds een andere indeling van het plangebied vaststond, waarbij 5 vrijstaande woningen gerealiseerd zouden worden. Naar zijn mening had de raad aan die indeling moeten vasthouden.

4.1. De raad stelt dat het stadium van het proces waarin de indeling van het plangebied bestond uit 5 vrijstaande woningen nog niet in een zodanig stadium was dat de plannen onomkeerbaar waren. Op 12 oktober 2006 is het Woningbouwprogramma 2006-2020 vastgesteld. Het programma geeft verschillende woningbouwlocaties weer met een indicatie van het aantal woningen. In 2015 is dit programma geëvalueerd met de actualisering Woningbouwprogramma 2015-2020. In deze actualisering is de voorliggende indeling van het plangebied opgenomen. De aanleiding daartoe vormde een unaniem aangenomen motie van de raad van 30 januari 2014, waarin werd opgeroepen om jongerenwoningen te ontwikkelen op de vrijgekomen grond van de gemeente, aldus de raad.

4.2. Niet in geschil is dat er voorafgaand aan het voorliggende plan een andere indeling van het plangebied was opgesteld. De Afdeling overweegt dat de raad op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van de betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden mag vaststellen. In hetgeen [appellant sub 1] op dit punt heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad verplicht was het plan vast te stellen zoals aanvankelijk was beoogd.

Het betoog faalt.

Inspraak

5. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat zij ten onrechte niet zijn betrokken bij de totstandkoming van het plan. Ook stellen zij dat de toenmalige wethouder onjuiste informatie aan de raad heeft gegeven ten aanzien van het standpunt van omwonenden over de invulling van het plangebied. Verder voeren [appellant sub 1] en [appellant sub 2] aan dat hun betoog tijdens een raadsvergadering op 8 december 2016, toen het Stedenbouwkundig Programma van Eisen (hierna: SPvE) is vastgesteld, niet zorgvuldig is behandeld.

5.1. Artikel 4 van de Inspraakverordening Waterland 2005 (hierna: inspraakverordening) luidt, voor zover van belang: "Het bestuursorgaan stelt in voorkomende gevallen, voor zover afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is, met het oog op uitvoering van artikel 3 lid 1 van deze verordening een inspraakprocedure vast."

5.2. De Afdeling stelt vast dat de bestemmingsplanprocedure volgens de regels in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) en de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is verlopen. Het bieden van inspraak voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan maakt geen onderdeel uit van de in de Wro, het Bro en de Awb geregelde bestemmingsplanprocedure. Het onvoldoende bieden van mogelijkheden voor inspraak in deze fase heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan. Evenmin noopt de inspraakverordening van de gemeente, gelet op artikel 4, tot een inspraakprocedure, nu de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. Gezien het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het plan tot stand is gekomen in strijd met procedurele regels voor het vaststellen van het voorliggende plan.

Het betoog faalt.

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (behoefte aan het plan)

6. [appellant sub 2] betoogt dat het plan ten onrechte niet is aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Derhalve heeft de raad zijn motiveringsplicht geschonden ten aanzien van de onderbouwing van de behoefte van de ontwikkeling, met name met betrekking tot de behoefte aan jongerenwoningen, aldus [appellant sub 2].

6.1. De raad stelt dat uit diverse stukken, zoals de Woonvisie die op 27 september 2017 door provinciale staten van Noord-Holland voor de periode 2010-2020 is vastgesteld en het Regionaal Actieprogramma Wonen 2016-2019 (hierna: het RAP), naar voren komt dat er een behoefte is aan jongeren- en seniorenwoningen. Naar aanleiding van de motie van 30 januari 2014 heeft de raad op deze behoefte ingezet met het oog op de totstandkoming van het plan.

6.2. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, luidt: "2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro luidt, voor zover van belang: "stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van [...] woningbouwlocaties;"

6.3. De Afdeling overweegt dat wanneer een bestemmingsplan voorziet in niet meer dan 11 woningen die gelet op hun onderlinge afstand als één woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1, onder i, eerste lid, van het Bro, kunnen worden aangemerkt, deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling wordt aangemerkt (vergelijk overweging 6.3 in de uitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#)).

Vast staat dat het plan voorziet in 13 woningen. Verder staat vast dat in het vorige plan op grond van de verleende en reeds in rechte onaantastbaar geworden omgevingsvergunning van 9 april 2018 2 appartementen en een tandartspraktijk vergund zijn in de voormalige schoolbebouwing. Nu deze vergunning, die op grond van het destijds geldende planologisch regime is verleend, reeds voorzag in de oprichting van 2 appartementen, maakt het plan ten aanzien hiervan geen nieuwe planologische ontwikkelingen op het perceel mogelijk. Derhalve moet in het voorliggende plan worden uitgegaan van 11 woningen. De ontwikkeling waarin het plan voorziet betreft daarom geen nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, zodat deze bepaling niet van toepassing is.

6.4. Het voorgaande neemt niet weg dat aan de raad gehouden was inzichtelijk te maken dat behoefte bestaat aan de voorziene woningen.

6.5. In paragraaf 3.3.3 van de plantoelichting wordt verwezen naar de Woonvisie van provinciale staten van 27 september 2010, waarin als speerpunt staat beschreven dat in het beleid onder meer het verbeteren van de afstemming tussen de vraag en het aanbod voor alle consumenten en specifiek voor doelgroepen die minder kansen hebben op het vinden van een geschikte woning aan de orde moet komen. Voorts is in paragraaf 3.4.1 van de plantoelichting ingegaan op de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan de in het plan voorziene woningen. In deze paragraaf staat dat eind 2016 door de afzonderlijke colleges van de gemeenten behorende bij de voormalige stadsregio Amsterdam het Regionaal Actieprogramma Wonen 2016-2019 is vastgesteld. De afzonderlijke gemeenten van de stadsregio hebben aanvullend hierop een oplegger vastgesteld, zo ook de gemeente Waterland op 18 juli 2017. Op 7 september 2017 heeft de provincie Noord-Holland met deze oplegger ingestemd. In het RAP wordt onder andere een beschrijving gegeven van de regionale ontwikkelingen op de woningmarkt. Uit bijlage 6 van het RAP volgt het basisscenario woningbehoefte 2015-2025. Hieruit blijkt dat voor alle categorieën koopwoningen behoefte is aan extra capaciteit en dat behoefte bestaat aan huurwoningen in het onder- en middensegment. Bijlage 8 van het RAP geeft de woningbehoefte 2015-2025 en de plancapaciteit 2016 weer. Hieruit volgt eveneens dat de behoefte aan betaalbare koopwoningen groot is. Deze behoefte bedraagt 6.780, terwijl de plancapaciteit in 2016 slechts 280 woningen bedraagt. Hetzelfde geldt voor betaalbare huurwoningen, waar een behoefte van 23.540 geldt, terwijl de plancapaciteit in 2016 slechts 8.530 bedraagt. Gelet op het vorenstaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling voldoende inzichtelijk gemaakt op welke wijze in het plan rekening is gehouden met de behoefte aan jongeren- en seniorenwoningen.

Het betoog faalt.

Alternatieve locaties

7. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat er alternatieve locaties zijn waar het aantal woningen als in het plan voorzien beter past.

7.1. De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad

beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen. De raad heeft toegelicht dat de gronden van het plangebied deels in eigendom zijn van de gemeente. Verder kwam het schoolgebouw in het plangebied leeg te staan. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de alternatieven tot een gelijkwaardig resultaat leiden met aanmerkelijk minder bezwaren. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet voor een alternatieve locatie behoefde te worden gekozen. Het betoog faalt.

Stedenbouwkundige bezwaren

8. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de raad ten onrechte voor model 3 uit het SPvE heeft gekozen boven model 1. In dat kader voeren zij aan dat de komst van 13 woningen op een klein oppervlak onwenselijk is.

In dat verband stellen zij dat het plan niet aansluit bij de omgeving, nu de bouwhoogte in het plan niet in verhouding staat tot de feitelijke bouwhoogte van de woningen in de omgeving.

Ook voeren zij aan dat de raad in strijd handelt met de Woonvisie Waterland 2020 (hierna: woonvisie), aangezien in het plan niet tegemoet wordt gekomen aan de wens het groene karakter in de gemeente Waterland te behouden.

Voorts wordt aangevoerd dat de raad in het plan niet heeft onderbouwd dat de architectuur van de bebouwing in het plangebied aansluit op de architectuur van de bebouwing in de omgeving daarvan.

Bij het voorgaande achten [appellant sub 1] en [appellant sub 2] van belang dat de leden van de monumenten- en welstandscommissie niet als onafhankelijk kunnen worden aangemerkt, aangezien de commissie alleen bestaat uit inwoners uit de gemeente Waterland.

8.1. De raad stelt dat in het SPvE een afweging is gemaakt op basis van de criteria ten aanzien van de ruimtelijke inpassing en de woonkwaliteit van de bebouwing in het plangebied en in de omgeving daarvan. Model 3 sluit volgens hem het beste aan op het bebouwingsbeeld in de omgeving. Verder onderbouwt de raad de voorkeur voor model 3 door erop te wijzen dat model 1 relatief ruim opgezet is in relatie tot de omgeving en daarmee de minste potentie heeft in woningaantal. Ook wijst de raad erop dat het bij model 1 gaat om 4 grondgebonden woningen met grote tuinen, die niet bij de besluitvorming van de raad past om kleine goedkope jongerenwoningen op deze locatie te realiseren.

Ten aanzien van de bouwhoogtes betoogt de raad dat aan de percelen rondom het plangebied de bestemming "Wonen - 1" uit het plan "Kernen Waterland 2013" is toegekend. Binnen deze bestemming geldt een maximaal toegestane nokhoogte van 10 m en een goothoogte van 6 m. Dezelfde maximaal toegestane bouw- en nokhoogtes zijn van toepassing in het voorliggende plan, aldus de raad.

Verder stelt de raad zich op het standpunt dat de groene voorerven, de forse bomen langs de weg en het groene veldje bij de school het plangebied blijvend een groen karakter geven. De raad wijst erop dat het woningaantal fors zou dalen indien het plan nog meer groen was toegekend, hetgeen onwenselijk is.

De raad heeft zich ten aanzien van de architectuurstijlen op het standpunt gesteld dat het niet gebruikelijk is de architectuur gedetailleerd uit te werken in het plan, aangezien dat teveel belemmeringen zou geven met het oog op de uitvoering van het plan.

Ten slotte voert de raad aan dat de gemeente Waterland sinds 1 januari 2012 een adviescommissie kent voor monumenten en welstand. De commissie is samengesteld uit ervaren adviseurs op het gebied van architectuur, (steden)bouw, monumentenzorg en welstand en uit vertegenwoordigers van historische verenigingen uit de desbetreffende kernen, die onafhankelijk zijn ten opzichte van de gemeente.

8.2. Artikel 21, lid 21.2.1, aanhef en onder d en e, van de planregels van het bestemmingsplan "Kernen Waterland 2013" luidt: "Voor het bouwen van hoofdgebouwen geldt: d. de goothoogte van een hoofdgebouw bedraagt ten hoogste 6,00 m; e. de bouwhoogte van een hoofdgebouw bedraagt ten hoogste 10,00 m;"

Artikel 5, lid 5.2.1, aanhef en onder e, van de planregels van het voorliggende plan luidt: "Voor het bouwen van hoofdgebouwen geldt: e. ter plaatse van de aanduiding 'maximum goothoogte (m), maximum bouwhoogte (m)' bedraagt de goot- en bouwhoogte niet meer dan staat aangegeven;"

Ter plaatse van 'maximum bouwhoogte (m)' staat, ten hoogste, aangegeven: variërend van 7 m tot 10 m.

Ter plaatse van 'maximum goothoogte (m)' staat, ten hoogste, aangegeven: variërend van 3 m tot 6 m.

8.3. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] aldus, dat de raad een andere stedenbouwkundige invulling van het gebied had moeten kiezen. Gelet op de belangrijke rol die het SPvE heeft gespeeld in de totstandkoming van het plan, heeft de raad de voor- en nadelen van een alternatieve invulling van het plangebied in zijn beoordeling betrokken. In hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan, dat het realiseren van 13 woningen mogelijk maakt in het plangebied, niet heeft mogen vaststellen zoals hij heeft gedaan.

Voor zover [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd dat de raad de maximaal toegestane bouwhoogtes van het plan heeft moeten laten aansluiten bij de feitelijke bouwhoogtes van de woningen in de omgeving van het plangebied, overweegt de Afdeling dat de raad de maximale bouw- en goothoogtes van de woningen, zoals die gelden in het bestemmingsplan "Kernen Waterland 2013", in aanmerking heeft mogen nemen. Vast staat dat de feitelijke bouwhoogtes van het plan "Kernen Waterland 2013", niet volledig overeenkomen met de mogelijkheden van het thans vastgestelde plan. De verschillen zijn echter niet van dien aard dat daaraan doorslaggevende betekenis had moeten worden toegekend. Gelet op het voorgaande heeft de raad een maximale bouwhoogte van 10 m en een maximale goothoogte van 6 m in redelijkheid aanvaardbaar kunnen achten.

Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat in het plan meer groen aan de gronden toegekend had moeten worden, stelt de Afdeling vast dat in paragraaf 3.2 van de woonvisie staat dat de gemeente tegemoet wil komen aan de toenemende woningbehoefte in Waterland zonder daarbij afbreuk te doen aan het groen. Gelet op de toelichting van de raad dat de parkeerplaatsen en de woningen in het plangebied worden afgewisseld met bomen en ander groen heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met het plan het groene karakter van de omgeving voldoende behouden blijft. In hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] naar voren hebben gebracht, ziet de Afdeling, gezien het voorgaande, geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de raad het plan in strijd met de woonvisie heeft vastgesteld.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd dat de raad niet heeft onderbouwd dat de architectuur van de bebouwing aansluit op de omgeving. In een bestemmingsplan worden in beginsel echter geen welstandseisen opgenomen. Het toetsen van een (voorzien) gebouw of bouwwerk aan de welstandseisen is pas aan de orde in de procedure met betrekking tot een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen. Voor zover het bezwaar van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betrekking heeft op welstand kan het derhalve niet in deze procedure, maar in de procedure met betrekking tot een omgevingsvergunning aan de orde komen.

Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat de monumenten- en welstandscommissie niet onafhankelijk is, overweegt de Afdeling dat het enkele feit dat de leden van de monumenten- en welstandscommissie uit dezelfde gemeente komen niet maakt dat die commissie niet onafhankelijk is. Hierbij acht de Afdeling mede van belang dat het gaat om de totstandkoming van een plan dat het realiseren van nieuwe woningen mogelijk maakt en de commissie in dit verband deskundig kan worden geacht. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht die wijzen op het tegendeel.

8.4. Gelet op het vorenstaande heeft de raad de gekozen opzet vanuit stedenbouwkundig oogpunt in redelijkheid aanvaardbaar kunnen achten.

Het betoog faalt.

Aantasting woon- en leefklimaat

9. [appellant sub 1] voert aan dat zijn woon- en leefklimaat wordt aangetast. [appellant sub 1] wijst in dit kader op het verlies aan groen in het plangebied. Verder zorgt de maximale bouwhoogte van de bebouwing van 10 m voor een aantasting van zijn uitzicht, zo stelt hij. Voorts voorziet het plan in

8 parkeerplaatsen en in het plangebied zullen 8 jongerenwoningen gerealiseerd worden, hetgeen volgens [appellant sub 1] tot ernstige overlast kan leiden.

9.1. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het bestemmingsplan in dit opzicht niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening heeft mogen achten. De Afdeling acht het niet aannemelijk dat het verlies aan groen het woon- en leefklimaat onaanvaardbaar zal aantasten. Evenmin bestaat recht op vrij ongestoord uitzicht. Voor zover [appellant sub 1] vreest voor ernstige overlast, betreft het een handhavingsskwestie, die in deze procedure niet aan de orde kan komen.

Het betoog faalt.

Inlassing zienswijze

10. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben voor het overige verwezen naar de inhoud van hun zienswijzen. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijzen. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijzen in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het betoog faalt.

Conclusie

11. De beroepen zijn ongegrond.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Van Diepenbeek

lid van de enkelvoudige kamer De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 5 juni 2019

195-890.